

Warszawa, dnia 18 czerwca 2019 r.

**Do:**  
Trybunał Konstytucyjny  
Al. J. Ch. Szucha 12a  
00-918 Warszawa

**Skarżący:**  
W N

**W jego imieniu pełnomocnik:**  
Adwokat Artur Pietryka  
ul. Bluszczańska 54/4  
00-712 Warszawa  
**Nr wpisu 4646**

adres do korespondencji:  
Al. Ujazdowskie 10  
00-478 Warszawa

### SKARGA KONSTYTUCYJNA

Działając jako pełnomocnik Skarżącego (**pełnomocnictwo wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej stanowią Załącznik nr 1**) wnoszę skargę konstytucyjną i zaskarżam przepisy:

art. 6 pkt 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1508 j.t.)(dalej: ustawa o pomocy społecznej) 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 j.t.)(dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów)

w zakresie w jakim:

*1) 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,*

*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*

jako niezgodne z art. 30, art. 75 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP

## Ostateczne orzeczenie w sprawie

Ostatecznym orzeczeniem w sprawie jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z dnia listopada 2018 r. sygn. oddalający skargę kasacyjną Skarżącego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W (dalej: WSA w W ) z dnia września 2016 r. sygn. oddalającego skargę skarżącego na uchwałę Zarządu Dzielnicy W z dnia października 2015 r. nr w przedmiocie zatwierdzenia sposobu zadysponowania mieszkaniowym zasobem W

Wyrok ten wraz z uzasadnieniem został doręczony na adres kancelarii w dniu 22 marca 2019 r. (**Załącznik nr 2 – fotokopia poświadczenia odbioru**).

## UZASADNIENIE

### 1. Stan faktyczny

września 2015 r. Skarżący wystąpił do Urzędu W Zarządu Dzielnicy W (dalej: Zarząd Dzielnicy) z wnioskiem o zawarcie umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony z mieszkaniowego zasobu W Wskazał, iż jest osobą bezdomną, przez pewien czas zamieszkiwał pod adresem ul. w W (dzielnica B ), zaś od lutego 2015 r. pozostawał bez dachu nad głową,

Zarząd Dzielnicy w dniu października 2015 r. podjął uchwałę nr w sprawie zatwierdzenia sposobu dysponowania mieszkaniowym zasobem miasta W i stwierdził, że nie jest właściwy miejscowo do rozstrzygnięcia wniosku Skarżącego, bez stałego miejsca zameldowania (§1). Zarząd powierzył wykonanie uchwały Naczelnikowi Wydziału Zasobów Lokalowych dla Dzielnicy W. (§ 2) oraz określił, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia (§ 3). W uzasadnieniu wskazał, że Skarżący nie posiada miejsca stałego zameldowania. Od września 2015 r. przebywa w O (dalej: O ). Bezpośrednio przed pobytem w O Skarżący zamieszkiwał w lokalu przy ul. Z uwagi na powyższe Zarząd Dzielnicy, na podstawie § 22 ust. 1 Uchwały Nr Rady W z dnia lipca 2009 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta W , **stwierdził brak właściwości miejscowej do rozstrzygnięcia wniosku.**

listopada 2015 r. Skarżący wezwał Zarząd Dzielnicy do usunięcia naruszenia prawa polegającego na bezzasadnej odmowie rozpatrzenia jego wniosku poprzez zmianę przedmiotowej uchwały. W uzasadnieniu wskazał, że zgodnie z § 22 ust. 1 uchwały Rady W z lipca 2009 r. wniosek o najem lokalu powinien być złożony - w przypadku osoby bezdomnej - w urzędzie dzielnicy, w której wnioskodawca posiadał ostatnie miejsce faktycznego zamieszkania, a dopiero gdy go nie posiada, w dowolnie wybranym urzędzie dzielnicy. Stwierdził, że pojęcie "miejsce faktycznego zamieszkania" nie zostało wyraźnie zdefiniowane w ww. uchwale. Pojęcia tego nie definiuje także ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.). Skarżący podał, że jego ostatnim miejscem faktycznego zamieszkania jest O położony na obszarze dzielnicy W , w którym przebywa od września 2015 r. Na takiej samej zasadzie jak w O przebywał w lokalu przy ul. , dzięki uprzejmości osoby w nim zamieszkującej. W związku z powyższym, jeżeli O nie można uznać za

"ostatnie miejsce zamieszkania" Skarżącego, to za takie nie można także uznać lokalu przy ul. . Zatem nie posiada on ostatniego miejsca zamieszkania, co oznacza, że ma prawo ubiegać się o lokal w dowolnie wybranym urzędzie dzielnicy W

grudnia 2015 r. Zarząd Dzielnicy poinformował Skarżącego, że ponownie przeanalizowano jego sprawę, jednak nie stwierdzono podstaw do zmiany stanowiska wyrażonego w uchwale z października 2015 r. Skarżący złożył skargę na przedmiotową uchwałę do WSA w W , wnosząc o stwierdzenie jej nieważności, wskazując, że ogranicza mu ona możliwość ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu w dzielnicach W innych niż B . Na rozprawie dniu września 2016 r. Skarżący wyjaśnił, że w lokalu przy ul. zamieszkał około 4 - 5 lat temu i mieszkał tam do września 2015 r. Obecnie przebywa w O w pokoju wieloosobowym.

WSA w W wyrokiem z września 2016 r. oddalił skargę.

**(Załączniki nr 3, 4, 5 – skarga do WSA w W , protokół rozprawy w dniu września 2016 r., wyrok WSA w W z września 2016 r. )**

Skarżący złożył skargę kasacyjną od przedmiotowego wyroku, a w dniu listopada 2018 r. NSA oddalił ją.

**(Załącznik nr 6, 7 – skarga kasacyjna, wyrok NSA z listopada 2018 r. )**

## **2. Zaskarżone przepisy**

Zgodnie z art. 6 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej, osoba bezdomna oznacza 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.

Art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów stanowi zaś, że przez lokal należy rozumieć lokal służący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a także lokal będący pracownią służącą twórcy do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki; nie jest w rozumieniu ustawy lokale pomieszczenie przeznaczone do krótkotrwałego pobytu osób, w szczególności znajdujące się w budynkach internatów, burs, pensjonatów, hoteli, domów wypoczynkowych lub w innych budynkach służących do celów turystycznych lub wypoczynkowych.

Oba przepisy stosowane w relacji związkowej, znajdują zastosowanie w procedurze ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, w przypadku Skarżącego – W

## **3. Wzorce kontroli konstytucyjności**

Skarżący podnosi niezgodność zaskarżonych z art. 30 Konstytucji RP oraz art. 75 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Art. 30 Konstytucji RP stanowi, iż:

*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.*

Z kolei art. 75 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje, że:

*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.*

Wreszcie zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, iż:

*Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie 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. **Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.***

Skarżący pragnie w tym zakresie podkreślić, iż stoi na stanowisku, że z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP można wywieść istnienie prawa ekonomicznego i socjalnego, które może być naruszane a tym samym może on stanowić podstawę skargi konstytucyjnej.

Powołuje się w tym zakresie na wyrok z 10 października 2001 r. w sprawie o sygn. SK 1/00, gdzie kwestię wywiedzenia tego typu prawa Trybunał Konstytucyjny odniósł do sytuacji:

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.

Jak wskazuje A. Płoszka „*istotą prawa określonego w art. 75 Konstytucji jest obowiązek zapewnienia przez władze publiczne schronienia obywatelowi niebędącemu w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. Takie rozumienie „minimum” znajduje swoje uzasadnienie w ścisłym związku między zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych a zagwarantowaniem godności ludzkiej, co zostało dostrzeżone w toku prac nad Konstytucją, a także w znaczeniu, jakie zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych ma dla korzystania z innych praw*”<sup>1</sup>.

Ponadto Skarżący wskazuje w tym zakresie na wyrok z 18 października 2017 r. K 27/15, gdzie Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż „*choć prawo do mieszkania należy do praw ekonomiczno-socjalnych, to nie ulega wątpliwości, że jego realizacja nierozzerwalnie łączy się z podstawowymi prawami człowieka. Godziwe warunki życia w znacznym stopniu warunkują bowiem poszanowanie zasady godności osoby ludzkiej. Oczywiście jest, że człowiek pozbawiony mieszkania, dostatecznych środków na zakup żywności czy odzieży, a także możliwości leczenia się, nie ma szans na godne życie*”.

---

<sup>1</sup> A. Płoszka, Publicznoprawny status jednostki skrajnie ubogiej, WKP 2019, Lex.

#### 4. Niezgodność zaskarżonych przepisów z podanymi wzorcami konstytucyjnymi

Zaskarżone przepisy wprowadzają swego rodzaju kategoryzację osób jako będących bezdomnymi / niebędących bezdomnymi.

Kryterium uznania jest tu zamieszkiwanie w lokalu w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów. Ten czynnik zakłada z automatu, że tylko w lokalu spełniającym wymogi ustawy o ochronie praw lokatorów jednostka może zaspokajać swoje niezbędne potrzeby mieszkaniowe, życiowe. Tak też te przepisy rozumiał i zastosował NSA w wyroku z listopada 2018 r. Wskazał tu bowiem, że:

*„pobytu w Ośrodku 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, co jednak nie oznacza, że staje się on miejscem, w którym osoby te zamieszkują jak w lokalu mieszkalnym. Dla oceny charakteru ww. O nie ma znaczenia podkreślana w skardze kasacyjnej okoliczność, że skarżący kasacyjnie zaspakaja w tymże Ośrodku wszystkie potrzeby życiowe”.*

Powyższe pokazuje, że dla uznania za osobę bezdomną nie ma znaczenia subiektywna perspektywa jednostki (przeświadczenie o posiadaniu „schronienia” i zaspokajania potrzeb), ale obiektywna (postrzeganie przez organy władzy publicznej danego miejsca za lokal w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów).

Dalszą konsekwencją takiego skonstruowania i stosowania tych przepisów jest to, że dana osoba bezdomna – co pokazała uchwała Zarządu Dzielnicy – może ubiegać się o zawarcie umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu, tylko tam gdzie ma ostatnie miejsce zamieszkania, w lokalu spełniającym wymogi ustawy o ochronie praw lokatorów.

Ta sytuacja pokazuje, że w sprawie Skarżącego została naruszona jego godność, a tym samym immanentnie związana z nią istota prawa do mieszkania.

##### Ad. 1 Naruszenie godności Skarżącego

Skarżący – z uwagi na przyjęcie, że O nie jest lokalem w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów, a miejscem tymczasowym – potraktowany został niezwykle przedmiotowo. Oto bowiem, okazuje się, że nie miała znaczenia jakakolwiek jego autonomia w zakresie decydowania o tym, czy chce i powinien być on uważany za osobę bezdomną. Skarżący w toku postępowania podkreślał, że w O zaspokajał 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).

Okazuje się natomiast, że zarówno organ, WSA w W oraz NSA okoliczność tą zupełnie zdeprecjonowały i przyjęły, że jest on osobą bezdomną, a O nie jest lokalem i ostatnim miejscem faktycznego zamieszkania. Takí sposób potraktowania, gdzie organy władzy publicznej w ogóle nie liczyły się ze stanowiskiem Skarżącego i

