



Warszawa, dnia 4.08. 2020 r.

PK VIII TK 143.2019

(SK 88/19)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLERIA	
wpl. dnia	07. 08. 2020
Nr wg EZD	

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną W. N. o stwierdzenie niezgodności art. 6 pkt 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1507 ze zm.) 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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 611) „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

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej, sporządzonej przez pełnomocnika, W. N.(dalej: Skarżący) zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 6 pkt 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1507 ze zm.; dalej: ustawa o pomocy społecznej lub 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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 611; dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów lub u.o.p.l.) w przytoczonym na wstępie zakresie.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą.

W dniu września 2015 r. W. N. wystąpił do Urzędu Dzielnicy W
miasta W z wnioskiem o zawarcie umowy najmu lokalu na
czas nieoznaczony z mieszkaniowego zasobu miasta.

Zarząd Dzielnicy W m. W (dalej: organ) uchwałą nr z dnia października 2015 r. w sprawie zatwierdzenia sposobu dysponowania mieszkaniowym zasobem miasta W stwierdził, że nie jest właściwy miejscowo do rozstrzygnięcia wniosku Skarżącego. W uzasadnieniu uchwały organ wskazał, że W. N. nie ma miejsca stałego zameldowania. Od września 2015 r. przebywa w ośrodku charytatywnym, a bezpośrednio przed pobytem w ośrodku zamieszkiwał w lokalu położonym w dzielnicy B

Pismem z dnia listopada 2015 r. Skarżący wezwał Zarząd Dzielnicy W m. W do usunięcia naruszenia prawa polegającego na bezzasadnej odmowie rozpatrzenia wniosku podnosząc, że ostatnim miejscem jego faktycznego zamieszkania jest ośrodek charytatywny położony na obszarze właściwości dzielnicy W

Organ, pismem z dnia grudnia 2015 r., poinformował Skarżącego o braku podstaw do zmiany stanowiska wyrażonego w kwestionowanej uchwale z dnia października 2015 r.

Wyrokiem z dnia września 2016 r., sygn. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W oddalił skargę W. N. na uchwałę Zarządu Dzielnicy W m. W nr z dnia października 2015 r.

Od powyższego wyroku Skarżący wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z dnia listopada 2018 r., sygn. , oddalił skargę kasacyjną Skarżącego.

Zdaniem Skarżącego, kwestionowana regulacja jest niezgodna z art. 30 i art. 75 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Przedstawienie merytorycznego stanowiska, dotyczącego zarzutów podniesionych przez Skarżącego, musi zostać poprzedzone ustaleniem, czy

skarga konstytucyjna spełnia wymagania, od których zależy dopuszczalność jej rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania jest bowiem obowiązany do badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej i kontrolowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania orzeczenia, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych, jak również przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli inicjowanej w trybie wniosku, skargi konstytucyjnej lub pytania prawnego. Z uwagi na to, że przepisy nie określają terminu wyłączającego możliwość badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej, wymóg badania ujemnych przesłanek wydania orzeczenia, pociągających za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania, jest aktualny przez cały czas rozpoznania skargi. Badanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy skarga konstytucyjna spełnia konstytucyjne i ustawowe wymogi niezbędne do jej rozpoznania, następuje więc także po zakończeniu etapu wstępnego rozpoznania i skierowaniu tejże skargi do merytorycznego rozpoznania. Skład wyznaczony do merytorycznego rozpoznania skargi nie jest związany wynikiem wstępnej weryfikacji dopuszczalności skargi konstytucyjnej (*vide* – wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego – wyrok z dnia 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 53, a także postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 29/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 130; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 37 oraz 20 lutego 2019 r., sygn. SK 30/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 8).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo

o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Przepis ten „ustanawia trzy podstawowe przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Pierwszą jest naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżąca [lub skarżący – przyp. wł.]. Zgodnie z drugą przesłanką wymagane jest uzyskanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach. Zgodnie z trzecią przesłanką konieczne jest wykazanie, że ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie których wydano orzeczenie w sprawie skarżącej [lub skarżącego – przyp. wł.], stanowią źródło naruszenia jej [lub jego – przyp. wł.] wolności lub praw” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2). Mając na względzie te przesłanki, Trybunał Konstytucyjny wskazywał, iż „[f]ormułując zarzut niezgodności z Konstytucją, skarżący ma obowiązek wykazać, że jest podmiotem konkretnych konstytucyjnych wolności lub praw. Cięży na nim ciężar uprawdopodobnienia, że ta wolność lub prawo zostały naruszone, a naruszenie to wynika z treści zakwestionowanych przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował sytuację prawną skarżącego” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2016 r., sygn. SK 26/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 48).

„Specyfikę skargi konstytucyjnej wśród innych pism inicjujących postępowanie przed TK wyznaczają jej przedmiot i wzorce kontroli. Skarga może dotyczyć aktu normatywnego lub jego części. Może być jednak wniesiona jedynie na taki akt, na podstawie którego organ ostatecznie rozstrzygnął o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. SK 19/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 31). Skarga konstytucyjna jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli konkretnej. Skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest wówczas,

gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje, w sensie normatywnym, treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145; 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137; 14 marca 2017 r., sygn. SK 42/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 15; 17 maja 2017 r., sygn. SK 38/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 39).

Trybunał Konstytucyjny, analizując kwestię podstawy normatywnej orzeczenia o wolnościach lub prawach skarżącego, wielokrotnie zwracał uwagę, że podstawa ta nierzadko wynika z wielu unormowań, których uwzględnienie jest konieczne dla zdefiniowania całokształtu sytuacji normatywnej skarżącego (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 22 lipca 2009 r., sygn. Ts 131/08, OTK ZU nr 4/B/2009, poz. 286 oraz z dnia 22 lutego 2010 r., sygn. Ts 103/09, OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 438; *vide* też – powołane tam orzecznictwo). W wydanym w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyroku z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, stwierdzono, że „[p]odstawa rozstrzygnięcia obejmuje całokształt przepisów prawa (norm) stosowanych przez organ władzy publicznej w celu wydania aktu stosowania prawa. Na tak rozumianą podstawę składają się nie tylko przepisy prawa materialnego, ale również regulacje dotyczące procedury, a jednocześnie także podstawowe przepisy ustrojowe, które tworzą dany organ władzy publicznej i wyposażają go w odpowiednie kompetencje, w ramach których wydane zostaje ostateczne rozstrzygnięcie dotyczące skarżącego (przepisy ustrojowe)” (OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie wskazywano również, że „przedmiotem skargi konstytucyjnej może być unormowanie

spełniające dwa warunki. Po pierwsze, musi ono stanowić podstawę prawną ostatecznego orzeczenia, z wydaniem którego skarżący wiąże zarzut naruszenia przysługujących mu konstytucyjnych praw lub wolności. Po drugie, w normatywnej treści uregulowań kwestionowanych w skardze konstytucyjnej powinna tkwić bezpośrednia przyczyna ingerencji organów stosujących prawo w sferę konstytucyjnie gwarantowanych praw podmiotowych skarżącego” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 13/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 54; *vide* też – powołane tam orzecznictwo). „Doprecyzowując tę przesłankę, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że może to być tylko przepis, który w taki sposób zdeterminował treść opartego na jego podstawie rozstrzygnięcia, że doprowadziło ono do naruszenia wskazanych w skardze praw lub wolności. Uznanie zaskarżonego przepisu za niekonstytucyjny – wskutek orzeczenia Trybunału – ma bowiem prowadzić do jego wyeliminowania z systemu prawa, a przez ponowne rozpoznanie przez odpowiednie organy sprawy, w związku z którą wniesiono skargę, do usunięcia istniejącego naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 r., sygn. SK 59/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 162; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie Skarżący zakwestionował art. 6 pkt 8 u.p.s. w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l. twierdząc, że przepisy te: „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” (s. 1 skargi konstytucyjnej).

Zdaniem Skarżącego, „z uwagi na przyjęcie, że Ośrodek (...) nie jest lokalem w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów, a miejscem tymczasowym – potraktowany został niezwykle przedmiotowo. (...) Skarżący w toku postępowania podkreślał, że w Ośrodku (...) 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 Ośrodek (...) nie jest lokalem i ostatnim miejscem faktycznego zamieszkania. Taki sposób potraktowania, gdzie organy władzy publicznej w ogóle nie liczyły się ze stanowiskiem Skarżącego i automatycznie – bez uwagi dla rzeczywistej jego sytuacji – niewątpliwie naruszał jego godność” (s. 5-6 skargi konstytucyjnej).

W ocenie Skarżącego, „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 Skarżący został przez organy władzy publicznej »zdyskwalifikowany na starcie«, albowiem odmówiono mu możliwości ubiegania się o zawarcie umowy najmu z zasobu lokalowego Urzędu Dzielnicy W W W toku całego postępowania konsekwentnie uznawany był za osobę bezdomną, której ostatnim miejscem faktycznego zamieszkania był lokal w W w dzielnicy B To sztuczne, przypisanie oparte było na prostym przyjęciu, iż lokalem w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów było mieszkanie przy ulicy (...), nie zaś Ośrodek (...). 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” (s. 6 skargi konstytucyjnej).

Taki sposób sformułowania i uzasadnienia zarzutów wskazuje, że istotą podniesionego przez Skarżącego problemu konstytucyjnego jest zasadność powiązania właściwości miejscowej organu w sprawie wniosku o zawarcie umowy najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy z rodzajem lokalu, w którym przebywa osoba zainteresowana.

Kwestionowane przepisy nie dotyczą jednak właściwości miejscowej organu w sprawie wniosku o zawarcie umowy najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy i nie tworzą samodzielnie regulacji będącej przedmiotem zarzutów Skarżącego.

Zgodnie z art. 6 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej, „[u]żyte w ustawie określenia oznaczają: (...) 8) 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;”. Przepis ten zawiera ustawową definicję osoby bezdomnej, wiążąc bezdomność z faktem niezamieszkiwania w lokalu mieszkalnym. Z kolei art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, do której odwołuje się art. 6 pkt 8 u.p.s., stanowi: „[i]lekroć w ustawie jest mowa o: (...) 4) lokalu – należy przez to 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 lokalem 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;”. Znaczenie normatywne art. 6 pkt 8 u.p.s. w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l. polega zatem na wiążącym ustaleniu znaczenia pojęcia osoby bezdomnej używanego w dalszych przepisach ustawy o pomocy społecznej. Przepisy te, zawierające jedynie obowiązujące dyrektywy interpretacyjne pojęcia

osoby bezdomnej i lokalu, nie mogły natomiast mogły wywołać przypisywanego im przez Skarżącego skutku w postaci naruszenia „istoty prawa gwarantowanego w art. 75 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP” (*ibidem*) lub zasady poszanowania godności człowieka określonej w art. 30 Konstytucji, gdyż nie określają ani nie modyfikują zakresu praw lub obowiązków Skarżącego.

Analiza orzeczeń zapadłych w sprawie, w związku z którą wniesiono skargę konstytucyjną wskazuje, że materialną podstawą uznania, że Zarząd Dzielnicy W m. W nie był właściwy miejscowo do rozstrzygnięcia wniosku Skarżącego, był przepis § 22 ust. 1 Uchwały Nr Rady W z dnia lipca 2009 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta W (Dz. Urz. Woj. Nr , poz. ze zm.; dalej: Uchwała Nr), wydanej na podstawie art. 20 ust. 3 i art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, zamianę lub uregulowanie tytułu prawnego do lokalu (...), powinny być składane w urzędzie dzielnicy właściwym dla miejsca zamieszkania wnioskodawcy, w przypadku osób bezdomnych – w urzędzie dzielnicy, w której wnioskodawca posiadał ostatnie miejsce faktycznego zamieszkania, natomiast w przypadku osób bezdomnych, które nie wykazały swojego ostatniego miejsca zamieszkania w W – w dowolnie wybranym urzędzie dzielnicy”.

Natomiast zaskarżone przepisy art. 6 pkt 8 u.p.s. i art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l., zawierające definicje osoby bezdomnej oraz lokalu, zostały uwzględnione w ramach wykładni pojęć „osoby bezdomnej” i „miejsca faktycznego zamieszkania”, zawartych w treści § 22 ust. 1 zd. 1 Uchwały Nr

Sformułowany w skardze konstytucyjnej zarzut nie odnosi się więc w istocie treści normatywnej art. 6 pkt 8 u.p.s. w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l. – jako takiej – lecz sposobu określenia właściwości miejscowej organu

rozpatrującego w gminie mającej status miasta na prawach powiatu, jakim jest W , wnioski o zawarcie umowy najmu lokalu wchodzącego w skład zasobu mieszkaniowego.

Należy zatem stwierdzić, że chociaż kwestionowane przepisy miały pewne znaczenie dla ostatecznego orzeczenia w sprawie Skarżącego, to podniesiony w skardze konstytucyjnej zarzut nie dotyczy treści tych przepisów zaskarżonych samodzielnie lecz normy określającej właściwość miejscową urzędów dzielnic

W w sprawie składania wniosku o zawarcie umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu miasta, wynikającej w szczególności z § 22 ust. 1 zd. 1 Uchwały Nr , który posługuje się pojęciami „osoby bezdomnej” oraz „miejsca faktycznego zamieszkania”; § 1 pkt 30 Uchwały Nr , który definiując pojęcie osoby bezdomnej w rozumieniu tej uchwały odwołuje się do ustawy o pomocy społecznej, a także § 24 ust. 1 Uchwały Nr , zgodnie z którym wnioski rozpatrywane są na szczeblu dzielnicy, przez zarząd dzielnicy, który rozstrzyga o zakwalifikowaniu i umieszczeniu wnioskodawcy na liście oczekujących na najem lokalu.

Tym samym, skoro zarzuty, ani powołane na ich poparcie argumenty, nie dotyczą zaskarżonych samodzielnie art. 6 pkt 8 u.p.s. w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l., które to przepisy nie determinowały bezpośrednio treści ostatecznego orzeczenia w sposób, który – według Skarżącego – stanowił niedozwoloną ingerencję w sferę konstytucyjnie chronionych praw podmiotowych, należy uznać, że skarga konstytucyjna nie spełnia wymogu wynikającego z art. 79 ust. 1 Konstytucji, co samodzielnie przesądza o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi. Jak bowiem wskazywał Trybunał Konstytucyjny, „skarżący, reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, ma obowiązek zaskarżenia wszystkich przepisów, z których wynika kwestionowana norma prawna. Trybunał nie jest władny »dopisywać« ani »uzupełniać« przedmiotu zaskarżenia” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 stycznia 2016 r., sygn. Ts 285/15, OTK ZU

z 2016 r., seria B, poz. 120; *vide* również – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 24 października 2006 r., sygn. Ts 158/06, OTK ZU nr 6/B/2006, poz. 297; z dnia 28 stycznia 2010 r., sygn. Ts 320/08, OTK ZU nr 2/B/2010, poz. 106 oraz z dnia 28 lutego 2018 r., sygn. Ts 34/17, OTK ZU z 2018 r., seria B, poz. 86).

Niezależnie od powyższego należy też zauważyć, że skarga konstytucyjna nie odpowiada ponadto ustawowym wymogom formalnym warunkującym jej merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

Zasady wnoszenia skarg konstytucyjnych określa aktualnie ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa otpTK).

Stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy otpTK, skarga konstytucyjna zawiera:

- 1) określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją;
- 2) wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone;
- 3) uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie;
- 4) przedstawienie stanu faktycznego;
- 5) udokumentowanie daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1;

6) informację, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wyjaśniano, że prawidłowe wykonanie obowiązku przedstawienia, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób zostały naruszone przez przepisy stanowiące przedmiot wnoszonej skargi konstytucyjnej, polega nie tylko na oznaczeniu (numerycznym) w *petitum* skargi postanowień Konstytucji, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy, lecz także na precyzyjnym przedstawieniu treści wolności lub praw wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez ustawodawcę (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2016 r., sygn. Ts 380/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 280). „Skarżący musi zatem wskazać, jakie z powołanego przez niego wzorca kontroli wynikają uprawnienia, i wyjaśnić, na czym polega korespondujący z nimi obowiązek prawodawcy” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68). „Zarzuty sformułowane w skardze muszą uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co oznacza konieczność wywiedzenia z zaskarżonych przepisów określonej normy, wskazanie właściwych wzorców konstytucyjnych wyrażających prawa podmiotowe przysługujące osobom fizycznym bądź prawnym i – przez porównanie treści wynikających z obu regulacji – wykazanie ich wzajemnej niezgodności. Innymi słowy obowiązkiem skarżącego jest nie tylko wskazanie określonego rodzaju naruszonego prawa lub wolności, ale również sformułowanie argumentów, które mogłyby uprawdopodobnić postawiony zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 września 2017 r., sygn. Ts 136/17, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 32).

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym sformułowanie zarzutu oznacza sprecyzowanie przez skarżącego krytyki, nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest

niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji między poddanym kontroli aktem normatywnym a wzorcem wskazanym przez skarżącego. Indywidualizacja ta polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny jest niezgodny z tym wzorcem. Uzasadnienie zarzutu musi polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli. W procedurze kontroli norm ciężar dowodu, że zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją, spoczywa – co do zasady – na podmiocie inicjującym kontrolę przed Trybunałem Konstytucyjnym. Obowiązkiem tegoż podmiotu jest wykazanie bezpośredniego i konkretnego naruszenia wzorców kontroli, przy czym nie może się to sprowadzać do przytoczenia treści odpowiedniego przepisu Konstytucji (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122; 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68; 28 lipca 2014 r., sygn. Ts 73/11, OTK ZU nr 4/B/2014, poz. 293; 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2).

„Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi» się do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Przedstawiona przez skarżącego argumentacja powinna doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów prawa (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, *op. cit.* i 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, *op. cit.* oraz 20 września 2017 r., sygn. Ts 136/17, *op. cit.*).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał też, że z obowiązku odpowiedniego przedstawienia naruszonych praw konstytucyjnych oraz sposobu tego naruszenia i przedstawienia adekwatnej argumentacji uprawdopodobniającej stawiane zarzuty „nie może zwolnić skarżącego, działający niejako z własnej inicjatywy, Trybunał Konstytucyjny, który orzekając – zgodnie z art. 67 ust. 1 u.o.t.p. TK – jest związany granicami skargi konstytucyjnej (...). W konsekwencji poprzestanie przez skarżącego na lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu zarzutu albo na całkowitym nieuzasadnieniu sformułowanych zarzutów stanowi niewykonanie dyspozycji ustawowej (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p. TK), co skutkuje odmową nadania dalszego biegu skardze na etapie wstępnego rozpoznania albo umorzeniem postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku przy rozpoznaniu merytorycznym. Niedopuszczalne jest bowiem samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2018 r., sygn. Ts 173/17, OTK ZU z 2019 r., seria B, poz. 59, *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie Skarżący nie wyjaśnił należycie sposobu naruszenia przysługujących mu praw podmiotowych wynikających z powołanych wzorców kontroli ani nie powołał adekwatnych argumentów mogących uprawdopodobnić niezgodność zaskarżonej regulacji z tymi wzorcami.

Nie można uznać za spełnienie powyższych wymogów, przytoczonych wcześniej w uzasadnieniu niniejszego stanowiska, zawartych w treści skargi lakonicznych stwierdzeń, że „sposób potraktowania, gdzie organy władzy publicznej w ogóle nie liczyły się ze stanowiskiem Skarżącego i automatycznie – bez uwagi dla rzeczywistej jego sytuacji – niewątpliwie naruszał jego godność” (s. 5-6 skargi konstytucyjnej) oraz, 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 ” (s. 6 skargi konstytucyjnej).

Zatem również z tego powodu należy stwierdzić, że merytoryczne rozpoznanie podniesionych przez Skarżącego zarzutów byłoby niedopuszczalne, gdyż skarga konstytucyjna nie spełnia wymogów określonych w art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy otpTK.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego