

MARIUSZ JABŁOŃSKI

# „Prawo do mieszkania” a minimum egzystencji – analiza gwarancji konstytucyjnych

## The „Right to Housing” and the Minimum of Subsistence

### Abstract

The Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 does not explicitly formulate the content of the right to housing. However, it emphasises that public authorities pursue a policy conducive to satisfying the housing needs of citizens, in particular by combating homelessness, supporting the development of social housing and supporting citizens’ actions aimed at obtaining their own dwelling (Article 75(1)). This raises the fundamental question of what is meant by the concept of the „right to housing” – whether it has an independent (separate) character or whether it is conjugated (resultant) understood as providing dedicated protection, the activation of which only materialises when the minimum subsistence of the individual and his/her immediate family members is threatened.

**KEYWORDS:** right to housing;  
subsistence minimum; homelessness;  
social intervention threshold;  
satisfaction of housing needs

**SŁOWA KLUCZOWE:** prawo do  
mieszkania; minimum egzystencji;  
bezdomność; próg interwencji  
socjalnej; zaspokajanie potrzeb  
mieszkaniowych

**MARIUSZ JABŁOŃSKI** – profesor nauk prawnych, Uniwersytet Wrocławski,  
ORCID – 0000-0001-8347-1884, e-mail: mariusz.jablonski@uwr.edu.pl

# 1 | Wstęp

Z perspektywy konstytucyjnego modelu ochrony wolności i praw jednostki zagadnienie prawa do mieszkania oraz ochrony egzystencji jednostki powinno być traktowane łącznie i jednocześnie wieloaspektowo, tzn. nie może ograniczać się jedynie do wskazania kilku przepisów Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku (np. art. 30, 71 i 75<sup>[1]</sup>), ale pewnego, ściśle powiązanego z sobą konglomeratu zasad, wartości ustrojowych oraz uprawnień jednostki (osobistych, politycznych, ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych). W rzeczywistości bowiem, jak zresztą widać to na przykładzie innych państw<sup>[2]</sup>, w których zaistniał istotny problem bezdomności, brak stabilnego „centrum życiowego”, jakim jest mieszkanie<sup>[3]</sup>, staje się przesłanką destabilizacji nie tylko funkcjonowania wspólnot, ale w ogóle deprecjacji istoty ochrony wolności i praw jednostki identyfikowanej z istnieniem rzeczywistych gwarancji poszanowania podmiotowości osoby ludzkiej, służącej zapewnieniu jej oraz najbliższemu (rodziny) podstawowego standardu życia niezbędnego dla zrównoważonego rozwoju na wszystkich płaszczyznach egzystencji (tj.: fizycznej, psychicznej i prawnej)<sup>[4]</sup>.

Oczywiście zagadnienie ustalenia treści prawa do mieszkania nie jest łatwe szczególnie z perspektywy jej zespolenia z tzw. minimum egzystencji, czyli w ujęciu normatywnym – zidentyfikowaniu kryteriów, które wyznaczają granice skrajnego ubóstwa. Nie budzi jednak wątpliwości,

<sup>1</sup> Zob. szerzej: kompleksowo: Małgorzata Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2007), 157 i n., a ponadto: Dominika Cendrowicz, „Cywilizacja administracji publicznej w obliczu zjawiska bezdomności. W kwestii cywilizowanego podejścia administracji publicznej do osób bezdomnych”, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UWr dra hab. Jana Jeżewskiego*, red. Jerzy Korczak (Wrocław: E-wydawnictwo, 2018), 81 i n.; opracowania zamieszczone w monografii zbiorowej pt.: *Godność człowieka jako kategoria prawna*, red. Complak Krystian (Wrocław: b.w., 2001); Mariusz Jabłoński, „Rozważania na temat znaczenia pojęcia godności człowieka w polskim porządku konstytucyjnym”, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. Bogusław Banaszak, Artur Preisner (Warszawa: C.H. Beck, 2002), 81 i n.; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 marca 2008 r., K32/05.

<sup>2</sup> Zob. np. Dominika Cendrowicz, „Ograniczanie występowania zjawiska bezdomności na przykładzie programu Housing-First” *Ekonomia Społeczna*, nr 2 (2017): 37-47.

<sup>3</sup> Zob. Tars Eric, *Housing as a Human Right*. [https://nlihc.org/sites/default/files/AG-2021/01-06\\_Housing-Human-Right.pdf](https://nlihc.org/sites/default/files/AG-2021/01-06_Housing-Human-Right.pdf).

<sup>4</sup> Zob. szerzej: Paweł Sławicki, *Prawo człowieka do mieszkania i jego miejsce w systemie praw człowieka* (Sopot: Currenda, 2015), 13-15.

że zgodnie z § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej w sprawie progu interwencji socjalnej<sup>[5]</sup> zakres potrzeb niezbędnych do egzystencji uwzględnianych podczas ustalania progu interwencji socjalnej obejmuje wydatki na: żywność; odzież i obuwie; edukację; ochronę zdrowia i higienę; transport i łączność; kulturę, sport i wypoczynek oraz właśnie na mieszkanie. Zidentyfikowanie minimalnego zakresu przedmiotowych wydatków powinno – oczywiście w statystycznym uśrednieniu – zapewnić zaspokojenie potrzeb niezbędnych do egzystencji osoby lub rodziny (§ 3 ust. 4 rozporządzenia). Nie jest więc tak, że systemowo pomija się problem szeroko rozumianego prawa do mieszkania w perspektywie zdefiniowania i stałego aktualizowania wzorca kwotowego, które definiują takie minimum. Konieczne staje się jednak podkreślenie, że pojęcie „prawa do mieszkania” nie można identyfikować z wąskim rozumieniem prawa własności<sup>[6]</sup>, ale w szerokim, które obejmować będzie każdą prawną formę legalizującą posiadanie i użytkowanie konkretnego lokalu mieszkalnego pozwalającego na zaspokojenie minimum potrzeb odpowiadających aktualnym standardom rozwoju osobowości człowieka i ochrony jego najbliższej rodziny<sup>[7]</sup>. W praktyce oznaczać to może jedynie zabezpieczenie (bezpośrednio lub pośrednio) pokrycia kosztów niezbędnych do zaspokojenia minimalnych potrzeb mieszkaniowych, które też precyzowane są nie *in abstracto*, ale *in concreto*, czyli z uwzględnieniem realiów życiowych w danym okresie właściwych dla konkretnego państwa oraz jego mieszkańców tworzących wspólnotę. Jest to jedna z istotnych cech, które należy brać pod uwagę. Oznacza jednocześnie, że obowiązki państwa w sferze zaspokojenia podstawowych (minimalnych potrzeb mieszkaniowych) względem swoich obywateli, identyfikuje się z perspektywy faktycznego miejsca ich pobytu na terytorium RP, a więc z pominięciem tych obywateli, którzy z różnych przyczyn i powodów decydują się na jego opuszczenie i budują tzw. centrum życia w realiach innego władztwa (zwierzchnictwa) terytorialnego.

Celem opracowania jest próba zaprezentowania konstytucyjnego umocowania nie tylko samego mechanizmu służącego identyfikacji „prawa do

<sup>5</sup> Rozporządzenie z 7 października 2005 r., Dz. U. z 2005 r., nr 211 poz. 1762.

<sup>6</sup> Zob. też w nieco innym ujęciu: *The human right to adequate housing. Special Rapporteur on the right to adequate housing*. <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing>.

<sup>7</sup> Jarosz-Żukowska Sylwia, *Konstytucyjna zasada ochrony własności* (Kraków: „Zakamycze”, 2003), 74 i n.; Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, 185; zob. też: Królikowska Katarzyna, “Cooperative Intermediate Housing Tenures in Poland and Germany” *Prawo i Więzy* Tom 51 Nr 4 (2024), s. 90 i n.

mieszkania”, ale i konkretyzacji znaczenia „minimum egzystencji” właśnie w powiązaniu z zapewnieniem jego skutecznej realizacji.

## 2 | Standardy konstytucyjne

### 2.1. Identyfikacja treści i charakteru regulacji art. 75 Konstytucji RP

W Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku nie artykułuje się wprost treści podmiotowego prawa do mieszkania<sup>[8]</sup>. Stwierdza się jedynie, 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” (art. 75 ust. 1), a także to, iż „Ochronę praw lokatorów określa ustawa” (art. 75 ust. 2)<sup>[9]</sup>.

Klasyczne prawo podmiotowe określa podmiot uprawniony, podmiot zobowiązany, prawny obowiązek określonego zachowania się ze strony podmiotu zobowiązanego na rzecz podmiotu prawa oraz zespół przesłanek, od których zależy aktualizacja konkretnego obowiązku<sup>[10]</sup>. Analizowany przepis konstytucyjny wskazuje oczywiście uprawnionego (jest nim obywatel<sup>[11]</sup>), nie definiuje jednak, jakie uprawnienia składają się na treść tego prawa oraz nie precyzuje, jakie podmioty zobligowane zostają do podjęcia konkretnych działań, aby prawo takie mogło być skutecznie

<sup>8</sup> Na temat publicznych praw podmiotowych zob.: Michał Bernaczyk, „Pojęcie publicznych praw podmiotowych w świetle Konstytucji RP”, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP* (Warszawa: C.H. Beck, 2010), 236 i n.

<sup>9</sup> Szerzej na temat identyfikacji jako podstawy prawnej ochrony zob.: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/kategoria-konstytucyjna/art-75-polityka-mieszkaniowa-oraz-ochrona-praw-lokatorow>.

<sup>10</sup> Por. Krzysztof Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka* (Kraków: „Zakamycze”, 1999), 20.

<sup>11</sup> Co nie musi jednak oznaczać wyłącznie obywatela polskiego, zob. szerzej: Mariusz Jabłoński, „Zakres podmiotowy realizacji praw obywatelskich w Konstytucji RP z 2.4.1997 r.”, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. Bogusław Banaszak, Artur Preisner (Warszawa: C.H. Beck, 2002), 139 i n.

zrealizowane. Jednocześnie brak jest sprecyzowania pojęć: „zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych”; „przeciwdziałania bezdomności” „wspierania rozwoju budownictwa socjalnego” oraz „działań obywateli zmagających się do uzyskania własnego mieszkania”. Elementy te muszą zostać zdefiniowane w treści ustawy (ustaw), przy uwzględnieniu wymogów określonych w normach art. 31 Konstytucji RP.

Dotychczasowa i systemowa analiza treści art. 75 Konstytucji RP wydaje się prowadzić do jednoznacznych wniosków. Oceniając orzecznictwo polskiego Trybunału Konstytucyjnego Michał Bernaczyk stwierdził, że: „Aktualny dorobek orzeczniczy wiernie trzyma się tezy, że przepis nie konkretyzuje form, metod, środków ani zakresu działania władz publicznych w sferze polityki zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. W przepisie tym wyrażone są normy programowe, zawierające «ogólne dyrektywy dla władz publicznych», więc „kontrola konstytucyjna aktów normatywnych z punktu widzenia ich zgodności z art. 75 ust. 1 Konstytucji jest ograniczona. Zwłaszcza że zgodnie z art. 81 Konstytucji, prawa, o których mowa w art. 75 ust. 1 Konstytucji, należą do tych, których można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Konsekwencją tego, że art. 75 ust. 1 Konstytucji zawiera normy programowe, jest to, iż z przepisu tego w zasadzie nie wynikają samoistne wzorce kontroli konstytucyjnej. Trybunał ograniczył się do spostrzeżenia, że w doktrynie nie wyklucza się, iż w pewnych wyjątkowych przypadkach omawiany przepis Konstytucji może stanowić samoistny wzorzec kontroli konstytucyjnej aktów normatywnych”<sup>[12]</sup>.

W orzecznictwie trybunalskim doszło jednak do próby zdefiniowania treści prawa do mieszkania. Wskazuje się w nim, że jego istotą jest:

- zapewnienie realnego dostępu „do miejsca, w którym możliwe jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych” uprawnionej osoby;

---

<sup>12</sup> Michał Bernaczyk, „Konstytucyjne obowiązki państwa do podejmowania działań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jednostki”, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. Mariusz Jabłoński (Wrocław: E-wydawnictwo, 2014), 772. Trybunał stwierdził, iż „Artykuł 75 Konstytucji 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. Janusz Trzeciński, „uwaga 6 do art. 79”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. Leszek Garlicki (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1999), 10; Wyrok TK z 14 maja 2001 r. SK 1/00.

- przyjęcie zasady, zgodnie z którą dostęp do miejsca zaspokajania potrzeb mieszkaniowych nie może być utożsamiany z zagwarantowaniem posiadania prawa własności mieszkania (lokalu);
- uzależnienie skuteczności i efektywności jego egzekwowania od zweryfikowania i potwierdzenia w odpowiedniej procedurze istnienia faktycznej niemożności samodzielnego zaspokojenia przedmiotowych potrzeb przez jednostkę (kwestia zdolności majątkowej), co w konsekwencji oznacza, że nie może być ono identyfikowane z istnieniem gwarancji (roszczenia) „posiadania mieszkania przez każdego”<sup>[13]</sup>. W takim ujęciu prawo takie ma zapewnić „istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie”<sup>[14]</sup>, którego zapewnienie dotyczyć ma osób znajdujących się bez własnej winy w szczególnych sytuacjach życiowych uniemożliwiających lub w sposób znaczący ograniczający podjęcie działań, których efektem byłoby uzyskanie samowystarczalności i zdolności do samofinansowania niezbędnych potrzeb (w tym tych mieszkaniowych)<sup>[15]</sup>.

W dalszym ciągu przyjmuje się jednak, że regulacja, skonkretyzowana w treści art. 75 Konstytucji RP, co do zasady nie może być uznana za podstawę formułowania jednostkowych roszczeń jednostki wobec władz publicznych, ma bowiem charakter normy programowej<sup>[16]</sup>. W takim ujęciu ten konstytucyjny przepis definiuje jedynie powinność skonkretyzowania przez organy władzy ustawodawczej i dalszej kolejności wykonawczej kategorii działań (zakres), ich form, właściwych metod, racjonalnych środków oraz sposobów (w tym oczywiście źródeł finansowania) w obszarze służącym bezpośrednio lub pośrednio zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych jednostki, z równoległym i stopniowym uwzględnieniem nie tylko istoty pozostałych uprawnień o charakterze socjalnym, ale również tych

<sup>13</sup> Wyrok TK z 18 października 2017 r., K 27/15.

<sup>14</sup> Wyrok TK z 4 kwietnia 2001 r., K 11/00.

<sup>15</sup> Por. Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, 235 i n.

<sup>16</sup> „Przepis ten ma charakter tzw. normy programowej, tj. wskazując pewien cel (zadanie), pozostawia organom władzy publicznej swobodę wyboru konkretnych środków mających służyć realizacji tego celu. Nie ustanawia on zatem bezpośrednio żadnych konkretnych praw jednostek, ale przewiduje ich ustalenie w ustawie (zob. wyrok TK z 1 lutego 2005 r., sygn. U 14/02, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 12). Potwierdza to zresztą wyraźna dyspozycja art. 81 Konstytucji, zgodnie z którą praw określonych w omawianym przepisie można dochodzić w granicach określonych w ustawie” – Wyrok TK z 18 października 2017 r., K 27/15.

zapewniających odpowiednie warunki realizacji praw osobistych, ekonomicznych i kulturalnych<sup>[17]</sup>. Treść uprawnień (gwarancji) będzie *de iure* konkretyzowana na poziomie regulacji ustawowych, a ich istnienie (lub brak) podlega weryfikacji z perspektywy standardów konstytucyjnych.

W przypadku ustawodawcy chodzi tu więc nie tylko o potwierdzenie obowiązku stanowienia ustaw kształtujących konkretne rozwiązania, służących wywiązaniu się z nałożonych konstytucyjnie powinności w sferze zaspokajania (wspomagania) potrzeb mieszkaniowych (tzw. obowiązki pozytywne)<sup>[18]</sup>, ale ponadto zagwarantowanie, że regulacje te będą służyć konkretyzacji racjonalnych rozwiązań w oparciu o zasadę sprawiedliwości identyfikowanej z takim działaniem prawodawcy, który tworząc je, uwzględnia jednocześnie:

- dobro człowieka i zapewnienie mu odpowiednich warunków dla jego egzystencji i rozwoju w ramach pożądaných (uznanych za modelowe) relacji społecznych i ekonomicznych<sup>[19]</sup>;
- ochronę dobra wspólnego, którego uwzględnienie wymaga wzięcia pod uwagę, że wszyscy obywatele „są w stopniu odpowiednim do swoich możliwości zobowiązani do poświęcania pewnych interesów własnych [...]”<sup>[20]</sup>, jak i tego, że definiowanie konkretnych działań państwa nie powinna prowadzić do kompletnego zwolnienia jednostki z odpowiedzialności za swoje utrzymanie, w tym zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych<sup>[21]</sup>;

---

<sup>17</sup> Na temat uznanie ułatwień dla obywateli w nabywaniu mieszkań na własność jako spełniających wymóg uwzględnienia w regulacjach ustawowych co najmniej minimum treści tego prawa konstytucyjnego zob.: Wyrok TK z 14 maja 2001 r. SK 1/00.

<sup>18</sup> Zob. szerzej: Anna Młynarska-Sobaczewska, *Obowiązki państwa wynikające z praw mieszkaniowych w świetle orzecznictwa ETPC*. Opracowanie zamieszczone w niniejszym numerze „Prawa i Więzi”.

<sup>19</sup> Zob. Marek Piechowiak, „Sprawiedliwość społeczna jako podstawa porządku prawnego”, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. Andrzej Pułło (Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 1993), 65 i n.

<sup>20</sup> Zob.: Wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, por. też Wyrok TK z 16 lutego 1999 r., SK 11/98.; Wyrok TK z 9 lutego 1999 r., U 4/98.

<sup>21</sup> Por. Wyrok TK z 27 września 2017 r. SK 36/15. Trybunał stwierdził w nim, że: „wzorca kontroli wynika gwarancja konstytucyjna równego traktowania przez władze publiczne w zakresie pomocy społecznej rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza rodzin wielodzietnych i niepełnych. Mają one prawo do „szczególnej pomocy”, co oznacza, że już na poziomie Konstytucji pomoc ta przybiera wymiar konkretny i możliwe jest ustalenie, czy

- nakaz kształtowania zrównoważonych form i sposobów interwencji państwa w ramach konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej z jednoczesnym poszanowaniem demokratycznego standardu ochrony własności i innych gwarantowanych konstytucyjnie wolności i praw;
- wymóg przeprowadzenia oceny, której celem staje się ustalenie, czy konkretne zróżnicowanie podmiotów tożsamy (podobnych) spełnia określone warunki dopuszczalności z punktu widzenia konstytucyjnych standardów ochrony wolności i praw jednostki. Istotne jest przy tym podkreślenie, że kryterium rozróżnienia musi zostać przez prawodawcę jasno sprecyzowane i uwzględniać zasadę relewancji (rozumianej jako bezpośredni związek z celem i zasadniczą treścią przepisu) oraz służyć osiągnięciu określonych, racjonalnych i zgodnych z zasadami i wartościami konstytucyjnymi efektów<sup>[22]</sup>;
- ochronę interesu publicznego<sup>[23]</sup>;

ustawodawca wyposażył organy władzy publicznej w środki prawne umożliwiające jej świadczenie (wyrok TK z 8 maja 2001 r., sygn. P 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 83). Pomoc na gruncie art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, w oparciu o jej szczególny charakter oznacza, że powinna ona wykraczać poza zwykłą pomoc dla osób utrzymujących dzieci albo pomoc świadczoną innym osobom (zob. wyrok TK z 15 października 2001 r., sygn. K 12/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 213). Z przepisu tego wynika także, że obowiązek władzy zapewnienia każdemu członkowi rodziny minimum egzystencji. Konstytucja pozostawia przy tym ustawodawcy (działającemu w ramach porządku wartości i zasad konstytucyjnych) pewien margines swobody w precyzyjnym ustalaniu progu egzystencjalnego, odpowiadającego minimalnemu poziomowi konsumpcji towarów i usług osoby dorosłej oraz dziecka w danych warunkach społeczno-ekonomicznych. Regulacja konstytucyjna nie zwalnia jednak rodziny z odpowiedzialności za swoje utrzymanie, a członków rodziny z obowiązków alimentacyjnych. Konstytucja nie znosi tych obowiązków i nie nakazuje, by państwo zastępowało członków rodziny w tym zakresie poprzez kreowanie konkurencyjnego systemu zasiłków rodzinnych (zob. wyrok z 18 maja 2005 r., sygn. K 16/04). Oznacza to m.in., że obowiązek ochrony i pomocy rodzinie nie może być realizowany tylko poprzez system zabezpieczenia społecznego, ale przez zharmonizowane rozwiązania systemowe”.

<sup>22</sup> Trybunał Konstytucyjny zwracał wielokrotnie uwagę, że nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji RP (U. 17/97). Konieczna jest jeszcze ocena kryterium, na którego podstawie dokonano zróżnicowania, bowiem wszelkie odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywających argumentach.

<sup>23</sup> Zob. Wyrok TK z 8 października 2007 r., K 20/07. Trybunał podkreśla w nim, że „Nie ma podstaw do twierdzenia, że interes publiczny zawsze jest przeciwstawny interesom jednostek, jednak do sprzeczności pomiędzy tymi interesami może



- zasadę równowagi budżetowej;
- standard racjonalności przyjmowanych rozwiązań, których zastosowanie jest wynikiem wcześniejszego przeprowadzenia testu szkody uwzględniającego istotę i charakter celów, które zamierza osiągnąć i to zarówno bieżących, jak i tych długofalowych.

W takim dopiero znaczeniu odwołanie się do pojęcia sprawiedliwości pozostaje w związku z ogólnym kierunkiem aksjologicznym przyjętym w istniejącym systemie prawa (w szczególności treści Konstytucji)<sup>[24]</sup>, przede wszystkim zaś z tymi wartościami i dobrami, którym przyznaje się charakter przewodni. Ustawy będące efektem działania organów władzy ustawodawczej oceniane ponadto będą pod kątem tego, czy zostały przyjęte zgodnie z konstytucyjnymi wymogami (także z punktu widzenia respektowania zasad prawidłowej legislacji) sprecyzowanymi w treści art. 31 Konstytucji RP<sup>[25]</sup>.

Od zasad i przesłanek ograniczeń należy odróżnić kolizję konstytucyjnych wolności praw. Pod pojęciem tym rozumie się sytuację, w której „różne jednostki powołują się dla ochrony swoich interesów na różne przywołujące im prawa”<sup>[26]</sup>. Nie ma w tym względzie jednoznacznie utrwalonych sposobów ich rozstrzygnięcia. Pomocniczo stosuje się odwołanie do zasady *in dubio pro libertate*, choć najczęściej dokonuje się ważenia konstytucyjnie określonych wartości i dóbr (uprawnień i swobód) w kontekście rozpatrywania konkretnych sporów na tle zindywidualizowanej

---

niekiedy dochodzić. W takich sytuacjach zadaniem władz publicznych jest dążenie do harmonizowania tych interesów, które nie występują w stosunku nadrzędności i podrzędności, a w związku z tym konieczne jest dążenie ustawodawcy i organów stosujących prawo do wyważania obu tych interesów”, co zawsze jest następstwem oceny konkretnej sytuacji i związanych z nią przesłanek.

<sup>24</sup> Zob. szerzej: Andrzej Pułło, „Idea sprawiedliwości w konstytucjach państw współczesnych” *Gdańskie Studia Prawnicze*, t. XII (2004): 209 i n.

<sup>25</sup> W każdym przypadku podjęcia działań, których efektem ma stać się sformalizowanie treści przepisów reglamentujących ustawodawca powinien przeprowadzić konstytucyjny test proporcjonalności, którego wyniki pozwolą na potwierdzenie tego, czy rzeczywiście (a nie wyłącznie potencjalnie lub w ogóle w sposób pozorny) interes publiczny (bądź inne przesłanki) przemawia za wprowadzeniem systemowych ograniczeń. Chodzi to o prawidłowe wyważenie proporcji, jakie muszą być zachowane, by przyjąć, że dane ograniczenie wolności nie narusza konstytucyjnej hierarchii gwarantowanych wolności i praw, a także dóbr i wartości uznanych za podstawowe (zasada proporcjonalności).

<sup>26</sup> Bogusław Banaszak, *Prawa jednostki i systemy ich ochrony* (Wrocław: „Kolonія”, 1995), 69.

sytuacji faktycznej i towarzyszących jej przesłanek z wyraźnym jednak uwzględnianiem znaczenia interesu publicznego (jeżeli może być wzięty pod uwagę) jako wartości, która determinuje ostateczne rozstrzygnięcie.

Kwestia działania organu władzy wykonawczej w granicach delegacji ustawowej powinna być analizowana z perspektywy spełnienia przez regulacje już istniejącą wymogu legalności ingerencji w prawa podmiotowe jednostki (człowieka i obywatela). Wymóg ten np. w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz)<sup>[27]</sup> nie jest traktowany w sposób jedynie formalny, ponieważ odsyła nie tylko do prawa krajowego, ale także do zasad państwa prawnego. Dla spełnienia wymogu zgodności z prawem nie wystarczy istnienie jakiegokolwiek podstawy prawnej w prawie krajowym, ponieważ znaczenie ma także jakość przepisów prawnych mających zastosowanie w sprawie. Muszą być one „wystarczająco dostępne, precyzyjne i przewidywalne”<sup>[28]</sup>, tak by ich adresat mógł odpowiednio pokierować swoim postępowaniem (tak już w wyroku z 26 kwietnia 1976 r. w sprawach *Sunday Times* przeciwko Wielkiej Brytanii). „Przepis jest „przewidywalny”, jeżeli zapewnia ochronę przed arbitralnymi i niesprawiedliwymi ingerencjami władz publicznych. Ponadto, wymóg legalności odnoszony jest w orzecznictwie strasburskim nie tylko wobec samego prawa i jego jakości, ale także jego wykładni i stosowania przez organy krajowe (wyrok w sprawie *Malone* przeciwko Wielkiej Brytanii z 2 sierpnia 1984 r.).

Obowiązek działania organów państwowych na podstawie i w granicach prawa dotyczy więc nie tylko „procesu stanowienia prawa na każdym hierarchicznym poziomie źródeł prawa, stosowania prawa (przez organy wykonawcze, ale i władzy sądowniczej, a także spoza trójpodziału), jak również egzekwowania prawa [...]”<sup>[29]</sup>. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał jednocześnie, że „[...] wymóg podstawy prawnej dla działania organów władzy publicznej oznacza, iż organy te mogą działać wyłącznie na podstawie upoważnień przewidzianych w prawie. Brak regulacji prawnej upoważniającej do podjęcia danego działania należy uznać

<sup>27</sup> Zob. szerzej w zakresie prawa do mieszkania: Młynarska-Sobaczewska (*Obowiązki państwa*) ze szczególnym uwzględnieniem prawa do otrzymania określonego świadczenia socjalnego, identyfikowanego z «mieniem” w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

<sup>28</sup> Wyrok z 30 maja 2000 r. w sprawie *Carbonara* i *Ventura* przeciwko Włochom, skarga nr 24638/94.

<sup>29</sup> Wojciech Sokolewicz, „Komentarz do art. 7 Konstytucji RP”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. Leszek Garlicki (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2007), 11.

za równoznaczny z zakazem tego działania. Wymóg podejmowania działań na podstawie prawa ściśle związany jest z wymogiem podejmowania działań w granicach prawa. Prawo udzielając organom władzy publicznej upoważnień do podejmowania określonych działań wyznacza jednocześnie granice tych działań. Wykroczenie poza te granice, jak podkreśla się w nauce prawa konstytucyjnego, kwalifikować należy jako działanie bez podstawy prawnej, zaś działanie bez podstawy prawnej to równocześnie działanie wykraczające poza granice wyznaczone przez prawo<sup>[30]</sup>.

Nie budzi jednocześnie wątpliwości, że Trybunał Konstytucyjny nie posiada kompetencji w zakresie ustalania wysokości środków finansowych przeznaczonych na finansowanie poszczególnych zadań i wydatków budżetowych. Kompetencja ta należy do wyłącznej ustawodawcy, „stanowiąc jeden z [...] elementów polityki kierowania życiem państwowym”. Imperium te pozostaje poza dopuszczalną kontrolą, a Trybunał nie jest „powołany do dokonywania ocen o charakterze politycznym i oceniania trafności czy słuszności tych rozstrzygnięć parlamentu”<sup>[31]</sup>. Warto też podkreślić, że kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie podlega rozpatrzenie skargi konstytucyjnej, której przedmiotem byłaby beczynność organów władzy publicznej i zaniechanie ustawodawcy<sup>[32]</sup>.

Uwzględniając powyższe uwagi, trzeba podkreślić, że w postanowieniach Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku nie definiuje się wprost elementów treści publicznego prawa podmiotowego, które uprawniałoby każdego obywatela do skutecznego egzekwowania względem państwa (i/lub innych wspólnot) roszczenia zapewnienia mu (i ewentualnie jego rodzinie) mieszkania służącego realizacji jego podstawowych potrzeb życiowych związanych z normalną egzystencją. Kwestie te identyfikowane są przez ustawodawcę, który w zakresie przyjmowanych regulacji (definiując formy, metody, środki i procedurę) może kierować się różnymi, zmieniającymi się w czasie przesłankami społeczno-ekonomicznymi, respektując jednocześnie zasady prawidłowej legislacji i poszanowanie sumy konstytucyjnych wolności i praw jednostki (co nie wyłącza możliwości ich ważenia

<sup>30</sup> Z uzasadnienia Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2000 r., P. 3/00.

<sup>31</sup> Zob.: Wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawach: K 27/05, a także: K. 17/96; K. 35/98.

<sup>32</sup> Zob. szerzej: Mariusz Jabłoński, Sylwia Jarosz-Żukowska, *Wniesienie skargi konstytucyjnej przez komornika sądowego po zmianach ustrojowych w 2018 roku* (Sopot: Currenda, 2021), 125 i n.

i wzajemnego ograniczania jako wyniku zastosowaniu konstytucyjnego testu proporcjonalności).

## 2.2. Identyfikacja „minimum egzystencji” jako progu interwencji socjalnej w obszarze zapewnienia jednostce centrum życiowego umożliwiającego zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych

W treści Konstytucji RP nie pojawia się również pojęcie „minimum egzystencji”. Zostało ono zdefiniowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że minimum takie należy powiązać z:

- definiowaniem granic „skrajnego ubóstwa”, w jakim może znaleźć się bez własnej winy jednostka;
- wyznaczeniem progu interwencji socjalnej, który ustalany jest „na podstawie koszyka dóbr i usług”;
- najniższym standardem życia, „poniżej którego występuje biologiczne zagrożenie życia i rozwoju psychofizycznego człowieka”;
- zespołem środków, które są „niezbędne do przetrwania człowieka w określonym społeczeństwie. Zasób tych środków jest relatywny i specyficzny dla danej kultury”;
- sprecyzowaniem zasady, zgodnie z którą „dopiero w odniesieniu do przyznawania świadczeń publicznych, które wykraczają poza minimum egzystencji, państwo może korzystać z przysługującej mu swobody legislacyjnej”<sup>[33]</sup>.

W przypadku identyfikacji istoty tzw. minimum egzystencji bierze się pod uwagę sumę różnego rodzaju elementów. Są to przede wszystkim konkretne okoliczności faktyczne związane z istnieniem aktualnego koszyka dóbr i świadczeń służącego konkretyzacji standardu życia i funkcjonowania jednostki w danym państwie. Zawsze też wymaga uwzględnienia przez prawodawcę tego, w jaki sposób przeciwdziałać będzie sytuacjom identyfikowanym z powstaniem zagrożenia życia i rozwoju psychofizycznego człowieka. W państwie, w którym reglamentacja jest bardzo rozbudowana i prawodawca ingeruje w zasadzie w każdy przejaw funkcjonowania

<sup>33</sup> Wyrok TK z 28 października 2015 r., K 21/14 z gruntownym przywołaniem orzecznictwa niemieckiego dorobku sądu konstytucyjnego.

jednostki, można oczywiście – bo przeszłość dostarcza nam takich dowodów – wskazać mechanizmy służące wprowadzeniu jednolitych rozwiązań pomijających współczesne standardy ochrony własności prywatnej. W demokratycznym państwie prawa przerzucanie sumy obowiązków publicznych na podmioty prywatne jest niedopuszczalne<sup>[34]</sup>.

Z tego też powodu państwo jest zobligowane do zdefiniowania:

- zasad i procedury udzielania pomocy<sup>[35]</sup>, przyjmującej postać różnego rodzaju świadczeń: finansowych, rzeczowych i innych, których ocena pod kątem jakościowym i ilościowym następuje w odniesieniu do realnych możliwości budżetowych;
- konkretyzacji zakresu i charakteru opieki, w tym ochrony rodziny, z jednoczesnym pozostawieniem ustawodawcy swobody w zakresie oceny czynników makro i mikro ekonomicznych;
- systemowej identyfikacji ewentualnego zwolnienia konkretnych kategorii osób od obowiązku podejmowania działań, których celem jest samodzielne utrzymanie się, w tym zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych<sup>[36]</sup>.

---

<sup>34</sup> Trybunał podkreślał, że „obowiązkiem ustawodawcy jest wprowadzanie odpowiednich mechanizmów pozwalających na równoważenie sprzecznych interesów, zarówno wierzycieli, jak i lokatorów (zob. wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; 19 kwietnia 2005 r., sygn. K 4/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 37; 23 maja 2006 r., sygn. SK 51/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 58; o sygn. K 19/06). Trybunał podkreślał przy tym, że ciężar ochrony dłużnika nie może dotyczyć jedynie właścicieli lokali. Jak stwierdził w wyroku o sygn. K 19/06, ustawodawca musi tak rozłożyć obowiązki związane z zapewnieniem osobie eksmitowanej innego pomieszczenia, pozwalającego zaspokoić jej potrzeby mieszkaniowe, aby nie ograniczać istoty prawa właściciela lub podmiotu innych praw do lokalu” – Wyrok TK z 18 października 2017 r., K 27/15. Nie można też przenosić na właściciela nieruchomości obowiązków obciążających władzę publiczną – np. wyrok TK z 8 października 2007 r., K 20/07. Jednocześnie jednak stwierdza się, że „Naruszeniem gwarantowanej Konstytucją i KPPUE godności człowieka nie jest sama ingerencja w majątek człowieka, jeżeli dokonywana jest zgodnie z przepisami prawa, ale taka ingerencja, która godzi w minimum egzystencji człowieka” – Wyrok NSA z 15 września 2023 r., I FSK 1196/22.

<sup>35</sup> Specyfika oceny i tryb postępowania zob. np.: Wyrok NSA z 28 lutego 2024 r., III OSK 3738/21; Wyrok NSA z 17 listopada 2023 r., III OSK 671/23.

<sup>36</sup> Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 listopada 2005 r., P 3/05, który wprawdzie dotyczy innego postanowienia Konstytucji RP 71 ust. 1, ale ze względu na praktycznie taką samą treść obowiązku musi być tu przywołane.

Uwzględnienie czynników makro i mikro ekonomicznych dokonywane jest cyklicznie<sup>[37]</sup> w kontekście identyfikacji tzw. minimum socjalnego<sup>[38]</sup>. W ostatniej z publikowanych informacji wynika, że „Wartość minimum socjalnego w I kwartale 2024 r. wyniosła: dla osoby samotnie gospodarującej w wieku poniżej 60 lat – 1 773,44 zł, zaś dla osoby samotnej w wieku powyżej 60 lat – 1 746,80 zł [...]. W gospodarstwie rodziców z dzieckiem starszym, minimum socjalne wyniosło 4 744,01 zł (1 581,34 zł na osobę), zaś w rodzinie z trójką dzieci była to kwota 7 078,63 zł (1 415,73 zł na osobę)”<sup>[39]</sup>, przy czym koszty niezbędne do pokrycia potrzeb mieszkaniowych zdefiniowano na poziomie: 667,05 dla osoby samotnie gospodarującej; 973,74 dla gospodarstwa dwuosobowego; 1 330,13 dla rodziny 3 osobowej (z dzieckiem młodszym i starszym); 1 524,77 dla rodziny 4 osobowej (dziecko młodsze w wieku 4-6 lat, dziecko starsze w wieku 13-15 lat); 1 850,74 zaś dla 5 osobowej (3 dzieci jedno młodsze, dwójka starszych).

Zestawienie tych kwot z kosztami użytkowania mieszkania socjalnego<sup>[40]</sup>, także w roku 2024, przy jednoczesnym uwzględnieniu przesłanek i progów uprawniających do uzyskania nie tylko dodatku mieszkaniowego, ale i sumy innych świadczeń<sup>[41]</sup>, pozwalają przyjąć, że system pomocy

<sup>37</sup> Zob. Badanie prezentowane przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, <https://www.ipiss.com.pl>, szczegółowo: <https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/2022/11/ME-srednioroczne-2021-final2.pdf>; <https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/2023/04/ME-srednioroczne-2022-30-03-2023.pdf>; <https://www.ipiss.com.pl/pion-badawczy-polityki-spolecznej/wysokosc-minimum-egzystencji/>.

<sup>38</sup> Zob. szerzej: Piotr Kurowski, „Rola minimum socjalnego i minimum egzystencji w Polsce w ujęciu historycznym” *Polityka Społeczna*, nr 1 (2022): 37 i n.

<sup>39</sup> Piotr Kurowski, *Poziom i struktura minimum socjalnego w cenach z I kwartału 2024 r.* [https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/2024/07/MS-dla-MRPiPS-2024-1Q\\_28-06\\_2024-fin.pdf](https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/2024/07/MS-dla-MRPiPS-2024-1Q_28-06_2024-fin.pdf).

<sup>40</sup> Zob. Andrzej Przemęński, „Mieszkalnictwo socjalne w Polsce w procesie zmian” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, z. 3 (2021): 356 i n.

<sup>41</sup> „Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 lipca 2023 r. (sygn. akt III OSK 1252/22) ocena tej niezbędności musi być dokonana z uwzględnieniem potrzeb służących zaspokojeniu minimum egzystencji. Jakkolwiek wykazany dochód może nie zaspokajać wszystkich potrzeb życiowych wnioskodawcy, jednakże trudno uznać, że nie pozwala na zaspokojenie potrzeb niezbędnych, podstawowych. Omawiana ocena musi być więc dokonywana przez pryzmat posiadanych dochodów, nie zaś subiektywnych potrzeb wnioskodawcy. Dla oceny przesłanki braku niezbędnych środków utrzymania należy zatem porównywać sytuację materialną strony ubiegającej się o świadczenie w drodze wyjątku (dochody brutto) z wysokością świadczeń określonych w przepisach jako minimalne – minimalnej emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy i renty

socjalnej w Polsce nie ma charakteru fikcyjnego<sup>[42]</sup>, a wręcz przeciwnie, jest wieloskładnikowy i znajduje oparcie nie w jednej a wielu regulacjach ustawowych oraz konkretyzowanych w aktach prawa miejscowego.

### 2.3. Podmiotowe różnicowanie zakresu i charakteru konstytucyjnych obowiązków państwa z perspektywy prawa do mieszkania

Mając na względzie wskazane wyżej zasady i przesłanki służące sprecyzowania treści „prawa do mieszkania” w rozumieniu art. 75 Konstytucji, należy zwrócić uwagę na dodatkowe kwestie, które wynikają ze specyfiki obowiązującej regulacji konstytucyjnej.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego z konstytucyjnej zasady równości (art. 32) wynika dla ustawodawcy obowiązek równego traktowania podmiotów tożsamy. Z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich jednostek w obrębie określonej klasy (kategorii podmiotów). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być potraktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących<sup>[43]</sup>. Samo odstępstwo od równego traktowania nie prowadzi jeszcze do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne. Trybunał Konstytucyjny zwracał wielokrotnie uwagę, że nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji RP<sup>[44]</sup>. Konieczna jest jeszcze ocena kryterium, na którego podstawie dokonano zróżnicowania, bowiem wszelkie odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Istotą

---

rodzinnej (brutto) (zob. w tej materii wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 19 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 292/11, z dnia 16 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 121/14 oraz z dnia 23 lutego 2021 r., sygn. akt III OSK 3029/21) – Wyrok NSA z 17 listopada 2023 r., III OSK 671/23.

<sup>42</sup> Zob. szerzej i kompleksowo również w odniesieniu do świadczeń z zakresu pomocy społecznej: *Pomoc społeczna. Wsparcie socjalne*, red. Iwona Sierpowska (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022).

<sup>43</sup> Wyrok TK w sprawie K. 22/97.

<sup>44</sup> Wyrok TK w sprawie U. 17/97.

konstytucyjnego „testu równości” jest więc przeprowadzenie oceny, której celem staje się ustalenie, czy konkretne zróżnicowanie podmiotów tożsamy (podobnych) spełnia określone warunki dopuszczalności z punktu widzenia konstytucyjnych standardów ochrony wolności i praw jednostki. Istotne jest przy tym podkreślenie, że kryterium rozróżnienia musi zostać przez prawodawcę jasno sprecyzowane i uwzględniać zasadę relewancji (rozumianej jako bezpośredni związek z celem i zasadniczą treścią przepisu) oraz służyć osiągnięciu określonych, racjonalnych i zgodnych z postanowieniami konstytucyjnymi efektów. Te krótkie przypomnienie jest istotne w kontekście podkreślenia, iż w samej treści Konstytucji RP w sposób czytelny potwierdza się niezbędność różnicowania charakteru i zakresu uprawnień (a co za tym też idzie należytego wywiązania się przez państwo z nałożonych obowiązków) gwarantowanych konkretnej kategorii osób, co musi znajdować przełożenie również w zakresie definiowania efektywności i jakości realizacji prawa do mieszkania.

Jak wskazywałem wcześniej, z regulacji art. 75 Konstytucji RP nie wynika wprost obowiązek zabezpieczenia obywatelowi jakiś „minimalnych” standardów mieszkaniowych, czy „odpowiednich środków finansowych” lub „przyznania określonych praw majątkowych do lokalu”. Wynika jednak, że władze publiczne „przeciwdziałają bezdomności”, co pozwalało uznać, iż obowiązkiem państwa jest stworzenie racjonalnego systemu pomocy służącej zapewnieniu uprawnionej osobie „pewnego minimum materialnego”.

Jednocześnie jednak w innym przepisach Ustawy Zasadniczej jednoznacznie potwierdza się wzmocnienie ochrony wyraźnie sprecyzowanych kategorii osób.

Obowiązek ochrony egzystencji wyartykułowany zostaje wprost w treści art. 69 Konstytucji RP, w którym potwierdza się szczególny status (i tym samym potrzeby) osób niepełnosprawnych. Prawodawca konstytucyjny nie definiuje jednocześnie, że ma to być ustawowo skonkretyzowana pomoc służąca zabezpieczeniu „minimalnej egzystencji”, ale „pomoc w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej”, co musi oznaczać, że ma charakter szczególny oraz profilowany i nie może opierać się na stosowaniu jednego i tego samego kryterium pomocy również w odniesieniu do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych takich osób<sup>[45]</sup>.

<sup>45</sup> Przepis ten wielokrotnie był przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego, por. Wyroki TK: z 16 marca 1999 r., K. 35/98; z 15 listopada 2010 r., P 32/09; czy wreszcie z późniejszych, w którym TK stwierdza, że: „W myśl art. 69 Konstytucji, władze publiczne udzielają osobom niepełnosprawnym, zgodnie z ustawą, pomocy



Szczególne znaczenie ma również treść art. 19 Konstytucji, w którym – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny – potwierdzone zostało prawo podmiotowe do uzyskania specjalnej opieki przez weteranów walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych<sup>[46]</sup>.

Nie można też zapominać o wyraźnym podkreśleniu ochrony zapewnianej rodzinie, przy jednoczesnym zagwarantowaniu prawa do szczególnej opieki rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnych i niepełnych, podobnie jak matkom przed i po urodzeniu dziecka (art. 71 ust. 1 i 2 Konstytucji RP).

Trudno byłoby też pominąć rolę i znaczenie postanowień art. 76 Konstytucji RP, bo choć – jak stwierdza Trybunał Konstytucyjny – nie kształtuje się w nim treści prawa podmiotowego, to przecież obowiązki ciążące na państwie w obszarze ochrony praw konsumentów, użytkowników i najemców mają znaczenie także w obszarze ochrony prawa własności podmiotów prywatnych<sup>[47]</sup>.

Mając na względzie powyższe, można przyjąć, że istniejące rozwiązania konstytucyjne, choć odwołują się do różnych pojęć, to jednak w sposób jednoznaczny kształtują pewien model służący różnicowaniu charakteru i zakresu ochrony, który powinien wpływać na ustawowe identyfikowanie

---

w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Przepis ten jest jednym z dwóch, odnoszących się na poziomie konstytucyjnym do osób niepełnosprawnych. Ich sytuację prawną reguluje również art. 68 ust. 3 Konstytucji, w którym mowa o obowiązku władz publicznych zapewnienia osobom niepełnosprawnym szczególnej opieki zdrowotnej. Oba przepisy – umiejscowione obok siebie w ramach rozdziału II Konstytucji – należy traktować jako wypowiedź ustrojodawcy określającą poziom konstytucyjnych gwarancji przewidzianych dla tej konkretnej grupy podmiotów. Gwarancje te – w obu wypadkach – sprowadzają się do zobowiązania władzy publicznej do wspierania osób niepełnosprawnych. Chodzi tu, po pierwsze, o działania, które umożliwią szczególne, a więc odmienne od pozostałych podmiotów, traktowanie osób niepełnosprawnych w ramach opieki zdrowotnej (art. 68 ust. 3 Konstytucji). Po drugie, o działania zapewniające pomoc osobom niepełnosprawnym w sferach: zabezpieczenia egzystencji, przysposobienia do pracy oraz komunikacji społecznej (art. 69 Konstytucji)” – Wyrok TK z 21 października 2014 r., K 38/13.

<sup>46</sup> Zob. szerzej: Mariusz Jabłoński, „Prawo weteranów do specjalnej opieki ze strony państwa”, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. Mariusz Jabłoński (Wrocław: E-wydawnictwo, 2014), 609 i n.

<sup>47</sup> Zob. szerzej: Justyna Węgrzyn, „Ochrona praw konsumentów i innych osób przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi”, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. Mariusz Jabłoński (Wrocław: E-wydawnictwo, 2014), 773 i n.

sumy rozwiązań w obszarze zapewnienia prawa do mieszkania. W pełni też można zgodzić się, że systemowo niezgodnie z konstytucyjnymi gwarancjami (art. 30, 71 ust. 1<sup>[48]</sup> i 75 ust. 1 Konstytucji RP) są te postanowienia ustawowe, które nie zapewniają minimalnej ochrony przed bezdomnością osobom, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych<sup>[49]</sup>. Jednocześnie jednak w każdym z osobna przypadku, biorąc pod uwagę kogo podmiotowo dotyczy ochrona, przesłanki jej aktywizacji oraz jej zakres muszą dodatkowo uwzględniać fakt systemowego (ustrojowego) uprzywilejowania konkretnych kategorii osób w sposób sprecyzowany wprost w treści postanowień Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku.

Co więcej, niezbędne jest wzięcie pod uwagę, że sprzeczne z logiką obowiązujących regulacji konstytucyjnych byłoby przyjęcie w jakimkolwiek procesie prawodawczym:

- identyfikacji pojęcia „zapewnienia specjalnej opieki” z zapewnieniem „minimum egzystencji” i stosowanie tego drugiego wzorca w odniesieniu do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych weteranów walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych. Z punktu widzenia konstytucyjnego zakresu „specjalnej opieki” wynika bowiem, że jest „to taki rodzaj opieki, który przewyższa pozostałe rodzaje opieki udzielanej przez państwo”<sup>[50]</sup> i że w związku z tym dopuszczalna staje się reguła, która w stopniu większym niż pozostałe osoby uprzywilejowywać będzie tę grupę osób, które określone zostaną jako uprawnione<sup>[51]</sup>. Jak jednak sam na to wskazywał Trybunał Konstytucyjny „Należy także pamiętać o konieczności utrzymania uprawnień wynikających z art. 19 Konstytucji w granicach, które nie przekroczą zasady sprawiedliwości społecznej”<sup>[52]</sup>. Jednocześnie potwierdził: Specjalna opieka państwa nad weteranami

---

<sup>48</sup> „Ustawodawca, wypełniając dyspozycję art. 71 ust. 1 Konstytucji, powinien stworzyć odpowiednie ramy prawne, by zaradzić sytuacjom, w których rodziny pozbawiane są stosownej ochrony przed skrajnym pogorszeniem ich warunków bytowych, za jakie uznać należy zagrożenie bezdomnością. Zadaniem organów władzy jest stworzenie warunków umożliwiających ich godną egzystencję. Kiedy warunki bytowe ulegają skrajnemu pogorszeniu, władze publiczne mają obowiązek udzielić rodzinie odpowiedniego wsparcia” – Wyrok TK z 18 października 2017 r., K 27/15.

<sup>49</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 października 2017 r., K 27/15.

<sup>50</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 kwietnia 2003 r., SK 4/02.

<sup>51</sup> Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 czerwca 2000 r., K. 2/99.

<sup>52</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2004 r., K 12/02.

walk o niepodległość, a zwłaszcza inwalidami wojennymi, musi odróżniać się pod względem zakresu świadczeń opiekuńczych, ich jakości i trwałości od tego rodzaju świadczeń na rzecz innych grup społecznych. Ograniczenia w zakresie realizowanego już modelu opieki mogą być dokonywane jedynie wówczas, gdy dalsze sprawowanie przez państwo specjalnej opieki zagraża jego bezpieczeństwu i nie istnieją inne możliwości uniknięcia naruszenia zakazu ustalonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji. Godność i honor weteranów walk o niepodległość wymagają, by ustawodawca przywiązywał znaczenie do deklaracji zawartych w rozdziale I Konstytucji, a zwłaszcza do obietnic zawartych”<sup>[53]</sup>;

- utożsamienia pojęcia „pomocy w zabezpieczeniu egzystencji” z działaniami prowadzającymi się do traktowania osoby z niepełnosprawnościami według tego samego wzorca definiującego „minimum egzystencji”;
- wywiązania się z nakazu zapewnienia „szczególnej opieki” rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza rodzinom wielodzietnych i niepełnych, podobnie jak matkom przed i po urodzeniu dziecka bez uwzględnienia konieczności wykazania, iż pomoc taka różni się zakresem i charakterem w stosunku do modelu podstawowego.

Mając na względzie powyższe, istota konstytucyjnych uprzywilejowań prowadzić się musi do skonkretyzowania przez ustawodawcę odpowiedniego systemu świadczeń (nie tylko o charakterze socjalnym), których ocena pod kątem „specjalnego” lub „szczególnego” charakteru opierać się będzie na zestawieniu ich zakresu ze świadczeniami dostępnymi w ramach standardowego modelu opieki lub pomocy. Opieka „specjalna” lub „szczególna” powinna być jednak szersza i co do zasady intensywniejsza, nie tylko sumarycznie, ale konkretnie, np. w odniesieniu do sposobów zapewnienia odpowiednich warunków mieszkaniowych.

Ponadto, istotne jest dostrzeżenie tego, że w konkretnych sytuacjach będziemy mieli do czynienia z koniecznością sumarycznego uprzywilejowania prawodawczego. Niezbędne staje się bowiem uwzględnienie szczególnej sytuacji oraz potrzeb osób, które spełniać będą nie jedno a sumę kryteriów podmiotowych nakazujących jej uprzywilejowanie tak systemowe, jak i w procesie stosowania prawa.

<sup>53</sup> Ibidem.

W konsekwencji stosowanie jednolitego modelu kryteriów, mechanizmu definiowania kosztów, kryteriów metrażowych itd. w zakresie realizacji dostępu do mieszkania (w szerszym zakresie – prawa do mieszkania) może budzić wątpliwości konstytucyjne także w odniesieniu do przyjmowania oraz wdrożenia jednolitego wzorca tzw. „minimum egzystencji” bez jednoczesnego uwzględnienia konstytucyjnie potwierdzonych obowiązków zapewnienia szczególnej opieki, ochrony czy pomocy konkretnej kategorii osób.

### 3 | Podsumowanie

Modelowo istota definiowania tzw. minimum egzystencji z perspektywy prawa do mieszkania ma na celu zdefiniowanie publicznoprawnej i doraźnej pomocy jednostce – przy uwzględnieniu i zweryfikowaniu konkretnej sytuacji faktycznej (w tym majątkowej), w której się znajduje. Nie należy jej identyfikować z instytucją zastępującą samodzielną inicjatywę i dążenie do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez jednostkę. Z drugiej jednak strony należy dostrzec specyfikę ochrony wynikającej z powiązania prawa do mieszkania z kryterium zabezpieczenia minimum egzystencji, ale dodatkowo i każdorazowo w perspektywie konstytucyjnego uprzywilejowania pewnych kategorii osób. Z treści regulacji analizowanych postanowień konstytucyjnych wynika bowiem nakaz specjalnego (szczególnego) ich traktowania, co wprawdzie nie wyklucza identyfikowania jednego wzorca oceny także w odniesieniu do ich sytuacji, ale przy jednoczesnym uwzględnieniu, że właśnie do nich prawodawca zobligowany jest dodatkowo sprecyzować zasady i mechanizmy zapewniające stopniowalność oceny docelowo służącej wzmocnieniu (rozszerzeniu) ochrony gwarantowanych praw.

### Bibliografia

- Banaszak Bogusław, *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław: „Kolonія”, 1995.  
Bednarek Małgorzata, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2007.

- Bernaczyk Michał, „Konstytucyjne obowiązki państwa do podejmowania działań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jednostki”, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. Mariusz Jabłoński. 755-772. Wrocław: E-wydawnictwo, 2014.
- Bernaczyk Michał, „Pojęcie publicznych praw podmiotowych w świetle Konstytucji RP”, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*. 232 – 281, Warszawa. C.H. Beck, 2010.
- Cendrowicz Dominika, „Cywilizacja administracji publicznej w obliczu zjawiska bezdomności. W kwestii cywilizowanego podejścia administracji publicznej do osób bezdomnych”, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UWr dra hab. Jana Jeżewskiego*, red. Jerzy Korczak. 77-88. Wrocław: E-wydawnictwo, 2018.
- Cendrowicz Dominika, „Ograniczanie występowania zjawiska bezdomności na przykładzie programu Housing-First” *Ekonomia Społeczna*, nr 2 (2017): 37-47.
- Godność człowieka jako kategoria prawna, red. Krystian Complak. Wrocław: b.w., 2001.
- Jabłoński Mariusz, „Rozważania na temat znaczenia pojęcia godności człowieka w polskim porządku konstytucyjnym”, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. Bogusław Banaszak, Artur Preisner. 81-100, Warszawa: C.H. Beck, 2002.
- Jabłoński Mariusz, „Prawo weteranów do specjalnej opieki ze strony państwa”, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. Mariusz Jabłoński. 607-618. Wrocław: E-wydawnictwo, 2014.
- Jabłoński Mariusz, „Zakres podmiotowy realizacji praw obywatelskich w Konstytucji RP z 2.4.1997 r.”, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. Bogusław Banaszak, Artur Preisner. 139-156. Warszawa: C.H. Beck, 2002.
- Jabłoński Mariusz, Sylwia Jarosz-Żukowska, *Wniesienie skargi konstytucyjnej przez komornika sądowego po zmianach ustrojowych w 2018 roku*, Sopot: Currenda, 2021.
- Jarosz-Żukowska Sylwia, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*. Kraków: „Zakamycze”, 2003.
- Królikowska Katarzyna, “Cooperative Intermediate Housing Tenures in Poland and Germany” *Prawo i Więzy* Tom 51 Nr 4 (2024), 89-115.
- Kurowski Piotr, „Rola minimum socjalnego i minimum egzystencji w Polsce w ujęciu historycznym” *Polityka Społeczna*, nr 1 (2022): 34-44.
- Kurowski Piotr, *Poziom i struktura minimum socjalnego w cenach z I kwartału 2024 r.* [https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/2024/07/MS-dla-MR-PiPS-2024-1Q\\_28-06\\_2024-fin.pdf](https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/2024/07/MS-dla-MR-PiPS-2024-1Q_28-06_2024-fin.pdf).

- Piechowiak Marek, „Sprawiedliwość społeczna jako podstawa porządku prawnego”, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. Andrzej Pułło. 65-70. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 1993.
- Pomoc społeczna. Wsparcie socjalne*, red. Iwona Sierpowska, Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.
- Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. Bogusław Banaszak, Wojciech Preisner, Warszawa: C.H. Beck, 2002.
- Przemeński Andrzej, „Mieszkalnictwo socjalne w Polsce w procesie zmian” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, z. 3 (2021): 355-372.
- Pułło Andrzej, „Idea sprawiedliwości w konstytucjach państw współczesnych” *Gdańskie Studia Prawnicze*, t. XII (2004): 209-214.
- Sławicki Piotr, *Prawo człowieka do mieszkania i jego miejsce w systemie praw człowieka*. Sopot: Currenda, 2015.
- Sokolewicz Wojciech, „Komentarz do art. 7 Konstytucji RP”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. Leszek Garlicki. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2007.
- Tars Eric, *Housing as a Human Right*. [https://nlihc.org/sites/default/files/AG-2021/01-06\\_Housing-Human-Right.pdf](https://nlihc.org/sites/default/files/AG-2021/01-06_Housing-Human-Right.pdf).
- The human right to adequate housing. Special Rapporteur on the right to adequate housing*. <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing>.
- Trzciniński Janusz, „uwaga 6 do art. 79”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. I, red. Leszek Garlicki. 1-3. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1999.
- Węgrzyn Justyna, „Ochrona praw konsumentów i innych osób przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi”, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. Mariusz Jabłoński. 773-785. Wrocław: E-wydawnictwo, 2014.
- Wojtyczek Krzysztof, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka*, Kraków: „Zakamycze”, 1999.

