



Warszawa, 28 października 2021 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt P 6/20
BAS-WAK-843/20

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego Gdańsk-Północ w Gdańsku Wydział I Cywilny z 10 stycznia 2020 r. (sygn. akt P 6/20), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny

Postanowieniem z listopada 2017 r. (sygn. akt) Sąd Rejonowy w G , po rozpoznaniu wniosku wierzyciela, przysądził własność nieruchomości – lokalu mieszkalnego, dotychczas należącego do B B (dłużnika).

Po ustaleniu, że obowiązkiem opróżnienia lokalu objęta jest osoba, o której mowa w art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 611 ze zm.; dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów lub u.o.p.l.), stosownie do dyspozycji art. 35 ust. 4 pkt 2 u.o.p.l., Komornik Sądowy przy Sądzie Rejonowym w G zawiesił prowadzone postępowanie egzekucyjne (sygn. akt) i skierował odpowiednie zawiadomienie do prokuratury.

W toku postępowania przed Prokuraturą Rejonową w G ustalono, że B B jest osobą uprawnioną do otrzymania lokalu socjalnego, wyczerpując przesłanki wskazane w art. 14 ust. 4 pkt 2 u.o.p.l. Z lokalu mieszkalnego, którego była właścicielką, korzystała w sposób zgodny z obowiązującym porządkiem domowym. Obecnie B. B jest emerytką, która znajduje się w bardzo trudnej sytuacji materialnej i osobistej, a przy tym nie jest w stanie należycie pojąć swojej sytuacji prawnej. Pismem z sierpnia 2019 r. Prokurator Rejonowy w G , na podstawie art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.; dalej: kodeks postępowania cywilnego albo k.p.c.), wystąpił z pozwem na rzecz B B o ustalenie uprawnienia do najmu socjalnego lokalu wraz z wnioskiem o nakazanie wstrzymania opróżnienia lokalu. Jak zauważył inicjator postępowania sądowego, prawomocne postanowienie o przysądzeniu własności nie wyłącza praw określonych przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów. W odpowiedzi na pozew, pozwana – Gmina – wniosła o oddalenie powództwa w całości. W uzasadnieniu swojego pisma procesowego wskazała, że regulacje leżące u podstaw żądania pozwu nie znajdują zastosowania w sytuacji, gdy egzekucja jest prowadzona przeciwko osobie, która utraciła prawo własności

nieruchomości, gdyż nie jest ona lokatorem w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów.

Postanowieniem z 10 stycznia 2020 r. (sygn. akt) Sąd Rejonowy Gdańsk-Północ w Gdańsku Wydział I Cywilny (dalej: sąd pytający) skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne, które zapoczątkowało niniejszą sprawę, i do czasu jego rozstrzygnięcia zawiesił toczące się przed nim postępowanie (wszczęte pozwem wniesionym na rzecz B. B przez prokuratora). Sąd pytający wyjaśnił, że negatoryjny wyrok Trybunału Konstytucyjnego (stwierdzający niekonstytucyjność kwestionowanego przepisu wobec osób, co do których toczy się egzekucja na podstawie tytułu wykonawczego opisanego art. 999 § 1 k.p.c.) umożliwi wydanie orzeczenia o uprawnieniu osoby, na rzecz której prokurator wytoczył powództwo, do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu na podstawie art. 14 ust. 4 u.o.p.l.

II. Przedmiot kontroli

1. Przedmiotem kontroli sąd pytający uczynił art. 2 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Zakwestionowane jednostki redakcyjne art. 2 u.o.p.l. brzmią: „Ilekcrc w ustawie jest mowa o:

- 1) lokatorze – należy przez to rozumieć najemcę lokalu lub osobę używającą lokal na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności;
- 2) właścicielu – należy przez to rozumieć wynajmującego lub inną osobę, z którą wiąże lokatora stosunek prawny uprawniający go do używania lokalu”.

2. W *petitum* pytania prawnego zarzut niekonstytucyjności odniesiony został do art. 2 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 u.o.p.l., „który poprzez wyłączenie z definicji lokatora osoby będącej poprzednim właścicielem zajmowanego lokalu, która utraciła tytuł własności do tego lokalu w toku postępowania egzekucyjnego na podstawie postanowienia o przysądzeniu własności (art. 999 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego Dz. U. 2019.1460 t.j.) nie pozwala na stosowanie wobec tych osób art. 14 ust. 1 i 4 w/w ustawy”.

3. Przepisy wymienione w sformułowanym przez sąd pytający zakresie zaskarżenia, oraz przepisy, do których odsyłają te ostatnio wymienione, stanowią:

– art. 791 k.p.c.: „§ 1. Tytuł wykonawczy zobowiązujący do wydania nieruchomości, statku lub do opróżnienia pomieszczenia upoważnia do prowadzenia egzekucji także przeciwko każdemu, kto uzyskał władanie nad tym przedmiotem po wszczęciu postępowania, w którym wydano tytuł egzekucyjny.

§ 2. Tytuł wykonawczy zobowiązujący do wydania nieruchomości, statku lub do opróżnienia pomieszczenia upoważnia do prowadzenia egzekucji nie tylko przeciw dłużnikowi, lecz także przeciwko jego domownikom, krewnym i innym osobom reprezentującym jego prawa.

§ 3. Przepisy § 1 i 2 nie wyłączają praw określonych przepisami o ochronie lokatorów oraz praw, które są skuteczne wobec wierzyciela. Jeżeli dłużnik twierdzi, że przysługuje mu prawo skuteczne wobec wierzyciela, komornik wstrzyma się względem niego z czynnościami egzekucyjnymi, pouczając, że w terminie tygodnia może wytoczyć powództwo o pozbawienie w stosunku do niego tytułu wykonawczego wykonalności.

§ 4. *(uchylony)*

§ 5. Po upływie miesiąca od daty wstrzymania czynności komornik podejmie dalsze czynności egzekucyjne w stosunku do dłużnika, chyba że postępowanie egzekucyjne zostało zawieszono postanowieniem sądu o udzieleniu zabezpieczenia”;

– art. 999 § 1 k.p.c.: „Prawomocne postanowienie o przysądzeniu własności przenosi własność na nabywcę i jest tytułem do ujawnienia na rzecz nabywcy prawa własności w katastrze nieruchomości oraz przez wpis w księdze wieczystej lub przez złożenie dokumentu do zbioru dokumentów. Prawomocne postanowienie o przysądzeniu własności jest tytułem wykonawczym do wprowadzenia nabywcy w posiadanie nieruchomości i opróżnienia znajdujących się na tej nieruchomości pomieszczeń bez potrzeby nadania mu klauzuli wykonalności. Przepis art. 791 stosuje się odpowiednio”;

– art. 14 ust. 1 u.o.p.l.: „W wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu albo braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Obowiązek zapewnienia najmu socjalnego lokalu ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu”;

– art. 14 ust. 4 u.o.p.l.: „Sąd nie może orzec o braku uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu wobec:

- 1) kobiety w ciąży,
- 2) małoletniego, osoby niepełnosprawnej w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 426) lub ubezwłasnowolnionego oraz osoby sprawującej nad nim opiekę i wspólnie z nim zamieszkałej,
- 3) obłożnie chorego,
- 4) emeryta lub rencisty spełniającego kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej,
- 5) osoby posiadającej status bezrobotnego,
- 6) osoby spełniającej przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały – chyba że osoby te mogą zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany lub ich sytuacja materialna pozwala na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie”.

III. Zarzuty sądu pytającego

1. W stosunku do zakwestionowanych w pytaniu prawnym jednostek redakcyjnych art. 2 ust. 1 u.o.p.l. sąd pytający sformułował dwa odrębnie ujęte zarzuty, przyporządkowując odpowiadające im wzorce kontroli, tj. art. 32 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji.

2. W odniesieniu do wyrażającego zasadę równości art. 32 ust. 1 Konstytucji sąd pytający wyraził przekonanie, że obowiązujący stan prawny – wynikający z zastosowania wąskiej definicji lokatora w ustawie o ochronie praw lokatorów oraz z orzecznictwa Sądu Najwyższego – prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania ochrony praw osób, będących dłużnikami w postępowaniu egzekucyjnym, z uwagi na rodzaj prawa, które przysługiwało im przed wszczęciem tego postępowania.

Na tle treści art. 14 ust. 4 u.o.p.l. sąd pytający doszedł do wniosku, iż okoliczność, w jaki sposób osoby objęte przewidzianą w tym przepisie ochroną przed „eksmisją na bruk” utraciły prawo do lokalu, jest obojętna. O podleganiu gwarancjom wspomnianego artykułu przesądza tytuł prawny, jaki dana osoba utraciła. W związku

z tym inicjator postępowania wyraził wątpliwość, czy jest zapewniona równość wobec prawa w obrębie jednostek, które z takich samych powodów utraciły prawo do zajmowanego lokalu. Osobie, która utraciła prawo własności do lokalu, a przy tym jest wobec niej prowadzone postępowanie egzekucyjne na podstawie tytułu wykonawczego opisanego w art. 999 § 1 k.p.c., przysługuje jedynie tymczasowa ochrona wynikająca z art. 1046 § 4 k.p.c. (komornik wstrzyma się z dokonaniem czynności opróżnienia mieszkania, dopóki gmina właściwa ze względu na miejsce położenia lokalu nie wskaże dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia). Natomiast osobie, która utraciła prawo najmu czy też inne ograniczone prawo rzeczowe (nawet o charakterze zbliżonym do treści prawa własności), przysługuje długotrwała ochrona w postaci uprawnienia do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego. Zdaniem sądu, różnicowanie sytuacji prawnej osób zajmujących lokal na podstawie umowy najmu, czy też tych, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego, z sytuacją osób, które prawo własności do zajmowanego lokalu utraciły w toku postępowania egzekucyjnego, jest niemożliwe do pogodzenia z zasadą równości wobec prawa (wyrażoną w art. 32 Konstytucji).

3. Zdaniem sądu pytającego, art. 2 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 u.o.p.l. istotnie ogranicza gwarancje osób wymienionych w art. 14 ust. 4 u.o.p.l., wymagających – z uwagi na ich trudną sytuację lub bezradność życiową – wzmożonej pomocy. Z jednej strony kwestionowana ustawa wskazuje, iż określony katalog osób wymaga bezwzględnej ochrony państwa przed bezdomnością, z drugiej zaś, wyłącza z tego kręgu osoby, które utraciły prawo własności lokalu. Z tego względu, zakwestionowane przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów powinny być poddane kontroli zgodności również z art. 75 ust. 1 Konstytucji („Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”). Przywołany wzorzec kontroli nakłada na władze publiczne obowiązek działania: ustawodawca powinien przyjąć odpowiednie reguły prawne w celu przeciwdziałania bezdomności, zaś władza wykonawcza powinna skutecznie je realizować. W świetle tych wymogów, ochrona osób, które utraciły prawo własności do lokalu i wobec których prowadzone jest postępowanie egzekucyjne na podstawie

tytułu wykonawczego opisanego w art. 999 § 1 k.p.c., jest – w ocenie sądu pytającego – niedostateczna.

IV. Analiza formalnoprawna

IV.1. Warunki dopuszczalności pytania prawnego

Zgodnie z art. 60 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o TK) pytanie prawne Prezes Trybunału kieruje do rozpoznania, jeżeli spełnia ono wymagania przewidziane w ustawie, w przeciwnym razie następuje wezwanie do usunięcia stwierdzonych braków. Na tle tej procedury w piśmiennictwie formułowany jest pogląd o istnieniu „*quasi* wstępnej kontroli pytań prawnych” (P. Tuleja, *Wpływ przesłanki funkcjonalnej na sposób rozpoznania pytania prawnego przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sądowy” 2017, nr 6, s. 17). Niezależnie od tej fazy, w orzecznictwie sądu konstytucyjnego przyjmuje się, że rozpoznając merytorycznie sprawę Trybunał na każdym etapie postępowania powinien badać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. m.in. postanowienia TK z: 18 marca 2009 r., sygn. akt P 13/08; 6 lipca 2010 r., sygn. akt P 34/09; 29 lutego 2012 r., sygn. akt P 3/10; 26 listopada 2015 r., sygn. akt P 32/13; 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt P 17/16; 11 lipca 2019 r., sygn. akt P 18/17; 15 grudnia 2020 r., sygn. akt P 77/15).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał warunki dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego, tj. konieczność łącznego spełnienia trzech przesłanek: podmiotowej, przedmiotowej i funkcjonalnej (zob. szerzej np. postanowienie TK z 11 lutego 2015 r., sygn. akt P 44/13 oraz przywołane tam orzecznictwo). Ustalenia te zachowują aktualność także pod rządami obecnej ustawy o TK, gdyż są one determinowane treścią art. 193 Konstytucji (zob. m.in. postanowienia TK z: 16 maja 2017 r., sygn. akt P 115/15; 14 listopada 2017 r., sygn. akt P 13/17).

Również w niniejszej sprawie, dopuszczalność analizy co do *meritum* konstytucyjności zakwestionowanych przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów jest uzależniona od wyniku ustaleń o charakterze formalnym.

IV.2. Ujęcie przedmiotu kontroli

1. W pierwszej kolejności należy odnieść się do sposobu, w jaki ujęty został przedmiot kontroli. Konfiguracja zakwestionowanych przez sąd pytający przepisów wskazuje na to, że zarzuty konstytucyjne adresowane są wobec dwóch jednostek redakcyjnych art. 2 ust. 1 u.o.p.l., które formułują tzw. definicje legalne. Pierwsza z nich (art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l.), określa występujące w ustawie pojęcie lokatora, druga (art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l.) – pojęcie właściciela. Zważywszy wskazane w pytaniu prawnym wzorce kontroli i sformułowane w ich kontekście zarzuty, dopuszczalność poddania trybunalskiej kontroli treści obydwu zaskarżonych przepisów nasuwa pewne wątpliwości.

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

Zgodnie z dominującym obecnie stanowiskiem przedstawicieli teorii prawa, norma prawna jest normą postępowania, która wyraża powinność określonego przez ustawodawcę zachowania się danej osoby lub osób. Przy definicjach pojęć prawnych powinność tę należy utożsamiać z obowiązkiem określonego rozumienia danego terminu w ramach stosowania konkretnego aktu normatywnego (albo przepisów danej gałęzi prawa, co jednak nie dotyczy analizowanych w niniejszej sprawie definicji legalnych). W literaturze przedmiotu podkreśla się, że umieszczone w tekście aktu normatywnego definicje legalne stanowią granicę wykładni. Przez te definicje ustawodawca narzuca adresatowi tekstu prawnego sposób rozumienia

danego określenia, w związku z tym definicje legalne są normami nakazującymi (M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2010, s. 215). Podobne stanowisko zajmuje Trybunał Konstytucyjny (zob. wyrok TK z 9 czerwca 2015 r., sygn. akt SK 47/13).

Sejm przyjmuje w ślad za Trybunałem Konstytucyjnym i przedstawicielami doktryny, że funkcją sądownictwa konstytucyjnego jest kontrola norm, a więc kontrola ustanowionych przez władze państwowe reguł postępowania, „zakodowanych” w przepisach prawnych (zob. m.in. wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; szerzej na ten temat zob. np. W. Płowiec, *Przepis prawny i norma prawna jako przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 2, s. 36-53). W konsekwencji trzeba uznać, że definicje legalne – w zakresie, w jakim zawierają normę nakazującą przyjmowanie określonego rozumienia pojęcia występującego w ustawie – mogą być poddane ocenie konstytucyjności. Trafność przyjętego rozumowania potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które dostarcza przykładów obejmowania kontrolą hierarchicznej zgodności przepisów formułujących definicje legalne. Analiza dorobku judykacyjnego nie pozostawia wątpliwości, że jest to dopuszczalne zwłaszcza w tych przypadkach, gdy zarzuty dotyczą naruszenia zasad prawidłowej legislacji (w tym stanowiącej wyspecjalizowaną ich postać zasady szczególnej określoności regulacji represyjnych lub daninowych), koncentrując się na technicznych aspektach brzmienia kwestionowanych przepisów. Taką sytuację obrazują m.in. wyroki TK z: 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07; 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12; 18 listopada 2014 r., sygn. akt K 23/12; 9 czerwca 2015 r., sygn. akt SK 47/13 oraz 13 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 48/15. W nawiązaniu do tych uwag wymaga podkreślenia, że w rozpatrywanej sprawie sąd pytający nie zgłosił żadnych zastrzeżeń związanych w ewentualnym braku jednoznaczności definicji sformułowanych w art. 2 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 u.o.p.l., czego wyrazem jest nieuwzględnienie przezeń zasad prawidłowej legislacji wśród wzorców kontroli.

W trybunalskiej aktywności orzeczniczej ugruntowało się również przekonanie komplementarne wobec omówionego wyżej, zgodnie z którym samodzielnie ujmowane przepisy zawierające definicje legalne nie mogą być konfrontowane pod względem zgodności z konstytucyjnymi przepisami, które dotyczą praw i wolności jednostek. Dlatego we wspomnianym wyroku z 9 czerwca 2015 r.,

sygn. akt SK 47/13, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaskarżony art. 115 § 21 k.k. – chociaż zawiera definicję legalną pojęcia, które zostało użyte w przepisach określających wysokość i zasady wymiaru kary – *per se* nie prowadzi do zaostżenia reakcji karnej, którą skarżący uważa za nieproporcjonalną ingerencję w sferę wolności osobistej. Przepis precyzujący znaczenie wyrażenia występującego w ustawie „może wprawdzie pośrednio wpływać na wykładnię i stosowanie innych przepisów ustawy, co jednak nie oznacza, że norma prawna (definicja) w nim zawarta samoistnie ogranicza wolność prowadzenia działalności gospodarczej i to w sposób niezgodny z zasadą proporcjonalności” (wyrok TK z 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07; zob. także postanowienie TK z 24 października 2006 r., sygn. akt Ts 158/06). W kontekście niniejszej sprawy i prowadzonych rozważań należy przywołać również postanowienie TK z 27 lipca 2016 r., sygn. akt P 134/15, w którym na tle ustawy o ochronie praw lokatorów Trybunał Konstytucyjny dał wyraz przekonaniu, że przepis formułujący definicję „tymczasowego pomieszczenia” nie może stanowić podstawy rozstrzygnięcia sądu.

Przywołaną wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego odnotował również sąd pytający, którego wystąpienie zainicjowało niniejszą sprawę. Stwierdził on, że *in casu* sytuacja jest odmienna od wyżej wspomnianej, ponieważ: „definicja «lokatora» zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 1 UOPL [u.o.p.l. – uwaga własna] ma charakter normatywny, gdyż wyznacza zakres stosowania tej ustawy i środków ochrony w niej zawartej. Z definicji «lokatora» bowiem wynika, czy wzmożona ochrona będzie przysługiwała danej osobie czy też nie. Dlatego też, brzmienie tej definicji nie ma jedynie charakteru technicznego a normatywny, i pozwalać może na jej kontrolę w zakresie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej” (pytanie prawne, s. 4).

Wbrew stanowisku sądu pytającego, ustalenia podjęte na temat treści normatywnej dającej się zrekonstruować na podstawie przepisów formułujących definicje legalne nie pozwalają jednak uznać, że konstytucyjne obiekcje zostały ujęte w pytaniu prawnym prawidłowo, czyli w sposób, który umożliwiłby poddanie ich trybunalskiej weryfikacji. Jedynymi normami wyrażonymi w art. 2 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 u.o.p.l. są bowiem te, które nakazują określone postępowanie interpretacyjne przy odtwarzaniu norm z przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów (zastąpienie zwrotu definiowanego w analizowanej definicji legalnej zwrotami definiującymi zawartymi w definiensie tej definicji). Pierwszy przepis ustanawia obowiązek zastąpienia

zawartego w przepisach zwrotu „lokator” słowami: „najemca lokalu lub osoba używająca lokal na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności”. Drugi przepis ustanawia obowiązek zastąpienia zawartego w przepisach wyrazu „właściciel” wyrażeniem: „wynajmujący lub inna osoba, z którą wiąże lokatora stosunek prawny uprawniający go do używania lokalu”. Stwierdzenie to pociąga za sobą konieczność rozważenia, czy obowiązująca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zasada *falsa demonstratio non nocet* (zob. m.in. wyroki TK z: 12 lipca 2005 r., sygn. akt P 11/03; 28 października 2010 r., sygn. akt P 25/09; 9 lipca 2012 r., sygn. akt P 59/11; 16 lipca 2020 r., sygn. akt P 19/19) pozwala skorygować przedmiot kontroli tak, aby dopuszczalne było rozpoznanie wystąpienia sądu pytającego co do *meritum*.

2. Zgodnie z brzmieniem *petitum* pytania prawnego, niekonstytucyjność przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów ma wynikać z tego, że art. 2 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 u.o.p.l. „poprzez wyłączenie z definicji lokatora osoby będącej poprzednim właścicielem zajmowanego lokalu, która utraciła tytuł własności do tego lokalu w toku postępowania egzekucyjnego na podstawie postanowienia o przysądzeniu własności [...] nie pozwala na stosowanie wobec tych osób art. 14 ust. 1 i 4 w/w ustawy”.

Rozpatrując przedstawiony wyżej problem konstytucyjny, należy rozstrzygnąć, czy jego istota rzeczywiście tkwi w nieprawidłowo skonstruowanych definicjach. Wywody w uzasadnieniu wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego, przede wszystkim zaś przedstawione przez sąd pytający „Wyjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione” (pytanie prawne, s. 7-8), wskazują na to, że intencją sądu pytającego było uzyskanie możliwości orzeczenia o uprawnieniu (osoby, na rzecz której prokurator wytoczył powództwo) do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu na podstawie art. 14 ust. 4 u.o.p.l.

Przytoczony *in extenso* w części wstępnej stanowiska art. 14 ust. 4 u.o.p.l. w pkt 2 (wymienionym przez prokuratora jako podstawa żądania pozwu wniesionego na rzecz B. B) stanowi, że sąd nie może orzec o braku uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu wobec osoby niepełnosprawnej, chyba że osoba ta może zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany lub jej sytuacja materialna pozwala na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie.

Okoliczności faktyczne przedstawione w pozwie oraz w odpowiedzi na pozew nie pozwalają wykluczyć, że relewantnym dla rozpatrywanej przez sąd pytający sprawy jest jednak art. 14 ust. 4 pkt 4 u.o.p.l., który czyni obligatoryjnym orzeczenie o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu wobec emeryta spełniającego kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej (chyba że osoba ta może zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany lub jej sytuacja materialna pozwala na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie). Sąd pytający nie uściślił tej kwestii, zaś swoje zarzuty sformułował odwołując się do zbiorczo pojmowanej grupy „osób pozostających w trudnej sytuacji, często bezradnych życiowo”, którym – z woli ustawodawcy – należy się zwiększona ochrona (pytanie prawne, s. 7), nie rozpatrując ewentualnych różnic w położeniu osób należących do poszczególnych kategorii beneficjentów (recypientów) art. 14 ust. 4 u.o.p.l., w tym cech szczególnych emerytów lub osób niepełnosprawnych.

Problem konstytucyjny sformułowany przez sąd pytający nie musi być w równym stopniu aktualny wobec wszystkich osób spełniających przesłanki ujęte w art. 14 ust. 4 u.o.p.l., w szczególności z uwagi na zawarte w pkt 6 tego ustępu odesłanie do przesłanek określonych przez radę gminy w drodze uchwały. Okoliczność ta, jak również charakter pytania prawnego, będącego środkiem wszczynającym kontrolę konkretną, przemawiają za uznaniem, że zakres analizy art. 14 ust. 4 u.o.p.l. wymaga dalszego doprecyzowania. Niemniej, z uwagi na rozbieżność między wskazaną w *petitum* pozwu podstawą prawną wystąpienia o ustalenie uprawnienia do najmu socjalnego lokalu a okolicznościami faktycznymi przedstawionymi w jego uzasadnieniu, Sejm poprzestaje jedynie na zasygnalizowaniu tej kwestii Trybunałowi Konstytucyjnemu, odstępując od sformułowania w tej sferze jakichkolwiek wniosków formalnych.

Sąd pytający wyraża przekonanie, że obowiązek orzeczenia o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, przewidziany w art. 14 ust. 4 u.o.p.l., winien dotyczyć osoby znajdującej się w jednej z sytuacji wymienionych w tym przepisie także wówczas, gdy utraciła ona tytuł własności do lokalu służącego jej do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych na podstawie postanowienia o przysądzeniu własności w toku postępowania egzekucyjnego. W konsekwencji omówionych wyżej uwarunkowań, Sejm jest zdania, że to właśnie art. 14 ust. 4 u.o.p.l. należałoby brać pod uwagę, jako przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

3. Wymaga odnotowania, że sąd pytający nie odniósł się do kwestii ewentualnego stosowania w zawisłym przed nim postępowaniu drugiego przepisu, ujętego jako związkowy przedmiot kontroli, czyli art. 14 ust. 1 u.o.p.l., nie wyjaśnił również, dlaczego uwzględnił go w tym charakterze w swoim wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego. Pierwsze zdanie tego przepisu określa przedmiot rozstrzygnięcia w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu, będącego następstwem uznania prawa do rzeczy przysługującego (przyznanego) stronie przeciwnej i zakończeniem sporu w tym zakresie. Nakaz opróżnienia lokalu zapada więc w postępowaniu rozpoznawczym. Takiego charakteru nie ma natomiast postępowanie egzekucyjne, w którym orzeczenie w ogóle nie musi zawierać nakazu opróżnienia lokalu przez dłużnika, bowiem to z mocy prawa powstaje skutek prawny polegający na przyznaniu właścicielowi uprawnienia do wprowadzenia w posiadanie. Za tym idzie obowiązek dłużnika do opróżnienia lokalu, bez potrzeby uzyskiwania przeciwko niemu osobnego tytułu sądowego (jak stanowi art. 999 § 1 zdanie 2 k.p.c.: „Prawomocne postanowienie o przysądzeniu własności jest tytułem wykonawczym do wprowadzenia nabywcy w posiadanie nieruchomości i opróżnienia znajdujących się na tej nieruchomości pomieszczeń bez potrzeby nadania mu klauzuli wykonalności”). Tym samym ochrona przed bezdomnością B. B., która jest zobowiązana do opróżnienia lokalu mocą postanowienia o przysądzeniu własności w postępowaniu egzekucyjnym – niezależnie od tego, czy przyznane zostałyby jej prawo do najmu socjalnego lokalu – nie może być realizowana w trybie określonym w art. 14 ust. 1 zdanie 1 u.o.p.l. Z kolei art. 14 ust. 1 zdanie 2 u.o.p.l. wskazuje gminę właściwą do zapewnienia najmu socjalnego lokalu osobie opróżniającej dotychczas zajmowany lokal. Na modyfikację treści normatywnej tego przepisu nie będzie miała wpływu ewentualna zmiana kręgu osób uprawnionych do najmu socjalnego lokalu na podstawie art. 14 ust. 4 u.o.p.l. Z tych względów uznać można, że art. 14 ust. 1 u.o.p.l. nie powinien być rozpatrywany jako przepis, którego uwzględnienie jest konieczne dla rekonstrukcji przedmiotu kontroli w niniejszej sprawie.

4. Rozpatrywany art. 14 ust. 1 u.o.p.l. stanowi, że o prawie do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu orzeka się wobec osób, „których dotyczy nakaz opróżnienia lokalu”. Przepis nie zawiera wprost stwierdzenia, że obowiązek

orzeczenia co do najmu socjalnego jest aktualny tylko wówczas, gdy eksmitowana ma być osoba, której wcześniej przysługiwał tytuł prawny do tego lokalu. W piśmiennictwie wskazuje się, że: „Można by stąd wywnioskować, że każdy, przeciwko komu skierowane zostało żądanie eksmisji, jest potencjalnie uprawniony do najmu socjalnego. Jednak w art. 17 ust. 1 *in fine* OchrLokU [u.o.p.l. – uwaga własna] przewidziane zostało całkowite wyłączenie zastosowania art. 14 OchrLokU w przypadkach, gdy «zajęcie lokalu nastąpiło bez tytułu prawnego». Zatem obowiązek orzekania w sprawie uprawnienia do najmu socjalnego (a więc o przysługiwaniu takiego prawa albo o jego braku) spoczywa na sądzie tylko wówczas, gdy nakaz opróżnienia lokalu ma zostać skierowany do osoby, której uprzednio przysługiwał tytuł prawny do tego lokalu, lecz która następnie ten tytuł prawny utraciła, a więc nie zajęła lokalu bez tytułu prawnego. O uprawnieniu do najmu socjalnego lub braku takiego uprawnienia orzeka się tylko co do byłego lokatora w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 OchrLokU” (J. Zawadzka, *komentarz do art. 14 [w:] Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Komentarz*, red. K Osajda, Legalis 2020, zob. także M. Malinowska-Wójcicka, K. Krzekotowska, *Ochrona praw lokatorów i mieszkaniowy zasób gminy. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 126-127). Cytowane stanowisko znajduje oparcie w orzecznictwie Sądu Najwyższego (zob. m.in. przywołaną w pytaniu prawnym uchwałę SN z 15 listopada 2001 r., sygn. akt III CZP 66/01 a także m.in. uchwały SN z: 4 października 2002 r., sygn. akt III CZP 60/02; 20 maja 2005 r., sygn. akt III CZP 6/05), przy czym stosuje on rozszerzającą wykładnię pojęcia lokatora, bowiem na gruncie przepisów ustawy o ochronie lokatorów obejmuje nim np. małżonka, któremu tytuł do lokalu nie przysługuje, w sytuacji, w której z żądaniem opróżnienia lokalu występuje przeciwko niemu drugi z małżonków, będący jego właścicielem (uchwała SN z 21 grudnia 2010 r., sygn. akt III CZP 109/10).

W konsekwencji, chociaż w art. 14 u.o.p.l. ustawodawca nie posłużył się pojęciem „lokator” ani pojęciem „były lokator”, to jednak rekonstrukcja beneficjentów ustanowionego w nim uprawnienia wymaga uwzględnienia definicji lokatora, którą zawiera art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. Z tego względu wspomniany przepis może – choć w ocenie Sejmu nie jest to niezbędne – figurować w ujęciu związkowym względem art. 14 ust. 4 u.o.p.l. w ramach przedmiotu kontroli.

Nie istnieją jednak względy przemawiające za analogicznym potraktowaniem art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l. Po pierwsze, zwraca uwagę, że treść tego przepisu, wskazanego jako przedmiot kontroli w *petitum* pytania prawnego, w jego uzasadnieniu nie została poddana analizie ani ocenie konstytucyjności. Inicjator postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w swoich rozważaniach zaniechał jakiegokolwiek odniesienia do definicji legalnej właściciela. W tych okolicznościach nie można uznać, że zarzut niezgodności art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l. z Konstytucją został uzasadniony, co kwalifikuje postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, w dotyczącym go zakresie, do umorzenia. Po drugie, sformułowana w tym przepisie definicja właściciela nie determinuje statusu prawnego osoby, która utraciła prawo własności lokalu, używanego przez nią do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. W art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l. zdefiniowano pojęcie właściciela w sposób autonomiczny, w oderwaniu od przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1740, ze zm.; dalej: k.c.). Właścicielem w świetle ustawy o ochronie praw lokatorów nie jest osoba, której przysługuje prawo własności w rozumieniu art. 140 k.c., lecz każda osoba, z którą wiąże lokatora stosunek prawny uprawniający tego ostatniego do używania lokalu; przepis przykładowo wymienia wynajmującego. Właścicielem na gruncie art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l. może zatem być osoba, której przysługuje prawo własności lokalu, ale wyłącznie wtedy, gdy łączy ją z lokatorem stosunek prawny rodzący tytuł prawny lokatora do korzystania z lokalu. Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w uchwale z 8 listopada 2019 r., sygn. akt III CZP 28/19: „Ustawa o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy dotyczy stosunków obligacyjnych, nie zaś rzeczowoprawnych, i z tym założeniem koresponduje definicja właściciela lokalu przyjęta na potrzeby tej regulacji w art. 2 ust. 1 pkt 2 OchrLokU [u.o.p.l. – uwaga własna]. W jej świetle właścicielem lokalu jest wynajmujący, czyli osoba mająca do niego tytuł pozwalający na zawarcie z lokatorem umowy najmu albo innej umowy uprawniającej do używania lokalu. Taki tytuł zwykle przysługuje właścicielowi nieruchomości, w której znajduje się lokal zdalny do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, ale w pewnych sytuacjach – na przykład ze względu na zawarcie przez właściciela umowy dzierżawy nieruchomości – może przysługiwać innej osobie. W wyroku z dnia 25 kwietnia 2018 r., III CA 1/18, Sąd Najwyższy wskazał, że umowa najmu – jak każdy stosunek obligacyjny – ma samoistny byt w tym znaczeniu, że jego ważność nie jest uzależniona od możliwości

rzeczywistego dysponowania danym przedmiotem przez wynajmującego. Umowa ta pozostaje zatem ważna także wówczas, gdy przedmiotem najmu jest rzecz cudza. Zawarcie umowy najmu cudzej rzeczy wywołuje skutek *inter partes*, mogąc w tej relacji stanowić tytuł do pobierania czynszu (z równoczesną możliwością dochodzenia przez najemcę roszczeń z tytułu odpowiedzialności za obciążenie rzeczy prawem innej osoby)".

W efekcie, w rozważaniach poświęconych ustawie o ochronie praw lokatorów należy zaniechać posługiwania się pojęciem „byłego właściciela”, które – rozumiane na gruncie prawa rzeczowego – może wprowadzać w błąd. Pomyłki, jak się wydaje, nie uniknął również sąd pytający, który wprawdzie kwestionuje wyłączenie z definicji lokatora „osoby będącej poprzednim właścicielem zajmowanego lokalu, która utraciła tytuł własności do tego lokalu w toku postępowania egzekucyjnego na podstawie postanowienia o przysądzeniu własności”, lecz mimo to wskazuje art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l., jako relewantny dla tak ujętego problemu konstytucyjnego. Tymczasem przepis ten pozostaje bez wpływu na zakres zaskarżenia w niniejszym postępowaniu.

W następstwie podjętych ustaleń Sejm przyjmuje, że intencją sądu pytającego było zakwestionowanie konstytucyjności art. 14 ust. 4 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. (*falsa demonstratio non nocet*) i tak określonego przedmiotu kontroli dotyczą dalsze rozważania formalnoprawne.

IV.3. Przesłanka funkcjonalna pytania prawnego

1. Z art. 193 Konstytucji oraz art. 52 ustawy o TK wynika, iż dopuszczalność pytania prawnego jest uwarunkowana m.in. przesłanką funkcjonalną, która ogranicza możliwość wystąpienia z pytaniem prawnym tylko do sytuacji, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem. Innymi słowy, przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku sądu konstytucyjnego wywrze wpływ na konstrukcję podstawy rozstrzygnięcia sprawy, w związku z którą przedstawiono pytanie prawne (M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 137 i 149; L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych*, Warszawa 2014, s. 165-166; M. Masternak-Kubiak, *Funkcjonalna*

przesłanka pytania prawnego [w:] *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego. Wybrane zagadnienia*, red. K. Urbaniak, Poznań 2018, s. 154 oraz liczne orzeczenia m.in.: wyrok TK z 7 października 2008 r., sygn. akt P 30/07 oraz postanowienia TK z 27 marca 2009 r., sygn. akt P 10/09; 28 kwietnia 2015 r., sygn. akt P 58/13; 16 października 2018 r. sygn. akt P 8/18).

2. Rozpatrując spełnienie *in casu* tego wymogu formalnego, w prowadzonych analizach należy uwzględnić art. 14 ust. 7 u.o.p.l. Wedle tego przepisu, obligatoryjne przyznanie uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego nie przysługuje osobie należącej do kategorii wymienionych taksatywnie w art. 14 ust. 4 u.o.p.l., gdy osoba ta utraciła tytuł prawny do lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, chyba że była uprawniona do używania lokalu na podstawie stosunku prawnego nawiązanego ze spółdzielnią mieszkaniową albo ze społeczną inicjatywą mieszkaniową. Przepisy przejściowe towarzyszące wejściu w życie art. 14 ust. 7 u.o.p.l. przewidywały pewien wyjątek. Jak bowiem wynika z art. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 281, poz. 2783), w stosunku do osób, które utraciły tytuł prawny do lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego (np. utraciły tytuł prawny do używania lokalu prywatnego), sąd nie może orzec o braku uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego (o ile osoby te spełniają przesłanki określone w art. 14 ust. 4 u.o.p.l. i nie zachodzą inne wyłączenia), wówczas, gdy umowa uprawniająca je do używania tego lokalu została zawarta przed 1 stycznia 2005 r.

Przenosząc te ustalenia na grunt niniejszej sprawy, trzeba uwzględnić, że według stanu ujawnionego w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości, która była używana na podstawie prawa własności przez B. B., ubiegającą się o ustalenie uprawnienia do najmu socjalnego lokalu (wydruk treści księgi wieczystej o nr _____ stanowi załącznik do udzielonej przez pozwaną Gminę _____ odpowiedzi na pozew w sprawie toczącej się przed sądem pytającym), zajmowany przez nią lokal nie wchodzi w skład publicznego zasobu mieszkaniowego a umowa ustanowienia odrębnej własności lokalu na jej rzecz została zawarta w 2008 r. W konsekwencji należy uznać, że ewentualne zniesienie wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego ograniczenia płynącego z faktu, że

zajmująca lokal osoba, niegdyś używająca go w celu zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych na podstawie prawa własności, nie ma statusu byłej lokatorki w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów, i tak nie pozwoliłoby na zastosowanie wobec niej art. 14 ust. 4 u.o.p.l. (zob. m.in. wyroki: Sądu Okręgowego w Suwałkach I Wydział Cywilny z 28 lutego 2019 r., sygn. akt I Ca 7/19; Sądu Rejonowego dla Łodzi-Widzewa w Łodzi II Wydział Cywilny z 4 lipca 2019 r., sygn. akt II C 324/18, a także nieprawomocny w chwili sporządzania stanowiska wyrok Sądu Rejonowego w Szczytnie z 24 maja 2019 r., sygn. akt I C 1281/18).

3. Jak wspomniano, pytanie prawne nie może być oderwane od przedmiotu rozpoznania w konkretnej sprawie toczącej się przed sądem pytającym, co przesądza o incydentalnym charakterze kontroli realizowanej na skutek wystąpienia sądu. W sprawie o sygn. akt P 5/18 Trybunał Konstytucyjny, przywołując wcześniejsze judykaty, przypomniał, że: „Zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy sprowadza się do ścisłej korelacji treści zadanego przez dany sąd pytania prawnego z rozstrzyganą przez ten sąd sprawą i wykluczone jest zadawanie przez sądy pytań «przy okazji» rozstrzyganej sprawy. Pytający sąd winien wykazać zatem istotne (ważkie) wątpliwości co do konstytucyjności danej regulacji, a także wykazać, że zakwestionowany przepis ma w danej sprawie rzeczywiste zastosowanie. Okoliczność tę determinuje charakter pytania prawnego jako środka konkretnej kontroli konstytucyjności prawa. Niedopuszczalne jest pytanie prawne odnoszące się do przepisów niemających zastosowania w danej sprawie, albowiem nie może się ono przekształcić w środek inicjujący abstrakcyjną kontrolę konstytucyjności prawa” (postanowienie TK z 2 kwietnia 2019 r.).

Tymczasem, jak wykazano powyżej, sąd pytający nie mógłby przyznać prawa do najmu socjalnego lokalu stosując kwestionowane przepisy nawet po zmianie ich treści normatywnej po ewentualnym wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Odpowiedź na pytanie prawne nie mogłaby mieć wpływu na rozstrzygnięcie sądu pytającego w rozpatrywanej przez siebie sprawie, nie umożliwiłaby bowiem zastosowania art. 14 ust. 4 u.o.p.l. (określającego obligatoryjne podstawy do orzekania w przedmiocie prawa do lokalu socjalnego), ze względu na dyspozycję pozostającego poza zakresem zaskarżenia i rozważań sądu pytającego art. 14 ust. 7 u.o.p.l. Ocena, czy kwestionowany art. 14 ust. 4 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l.

(w zakresie, w jakim wśród beneficjentów uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu pomija osoby zajmujące lokal mieszkalny, który wcześniej używały na podstawie prawa własności) narusza ustawę zasadniczą, czy też nie, jest – w realiach rozpatrywanej przez pytający sąd sprawy – irrelevantna. Wymaga przy tym ponownie podkreślenia, że przedstawione przez sąd pytający „Wyjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione” (pytanie prawne, s. 7-8) odwoływało się jedynie do orzekania na podstawie art. 14 ust. 4 u.o.p.l. W tym stanie rzeczy przesłanka funkcjonalna pytania prawnego nie może być uznana za spełnioną, a postępowanie musi zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

IV.4. Wymóg uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności

1. Niezależnie od omówionych przyczyn, samoistnie przesądzających o niedopuszczalności rozpoznania pytania prawnego, należy odnotować także pewne deficyty jego uzasadnienia. Są one o tyle istotne, że według art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy o TK, pytanie prawne powinno zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Analogiczne wymaganie formułowały również poprzednio obowiązujące przepisy o postępowaniu przed sądem konstytucyjnym – art. 33 ust. 6 pkt 4 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157), art. 62 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 293) oraz art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.). Podsumowując i porządkując dotychczasowy dorobek orzeczniczy, dotyczący warunków właściwego wywiązania się przez podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności prawa z wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „ponad wszelką wątpliwość nie czyni zadość rozważanej powinności samo przedstawienie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów), bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych – w omawianej sytuacji należy uznać, iż zarzut w ogóle nie został

uzasadniony. Co więcej, jak wynika z orzecznictwa Trybunału, nie realizują rozpatrywanego wymagania również uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań [...]. W takich wypadkach uzasadnienie – jako formalnie wadliwe – należy zakwalifikować jako pozorne, równoznaczne z brakiem uzasadnienia” (postanowienie TK z 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt K 17/17 i cytowane w nim wcześniejsze orzeczenia, w tym postanowienia TK z: 4 listopada 2015 r., sygn. akt P 45/13 oraz 4 listopada 2015 r., sygn. akt P 102/15).

2. Wymieniona jako wzorzec kontroli zasada równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) polega na równym traktowaniu wszystkich podmiotów (adresatów norm prawnych) charakteryzujących się jednakową cechą wspólną, bez różnicowań dyskryminujących i faworyzujących. Równość oznacza też, że dopuszczalne jest odmienne traktowanie przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), które owej cechy wspólnej nie mają. Zasada ta nie oznacza „identyczności (tożsamości) praw wszystkich jednostek” (zob. postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01). Dokonując oceny danej regulacji przez pryzmat zasady równości, w sytuacji stwierdzenia faktycznych nierówności wynikających z treści lub stosowania przepisu, powinno się najpierw ustalić, czy w ogóle mamy do czynienia z podmiotami tożsamymi; następnie – na podstawie jakiej cechy dokonano różnicowania sytuacji prawnej adresatów danej normy; wreszcie – rozważyć, czy różnicowanie to było uzasadnione (zob. m.in. wyroki TK z: 16 grudnia 1997 r., sygn. akt K 8/97; 11 grudnia 2018 r., sygn. akt P 133/15).

W niniejszej sprawie, w kontekście art. 32 Konstytucji rozstrzygającego znaczenia „nabiera ustalenie cechy istotnej (relewantnej), przesądzającej o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne. Dopiero stwierdzenie, że prawo nie traktuje podmiotów podobnych w sposób podobny (a więc wprowadza różnicowanie), prowadzi do postawienia pytania, czy takie różnicowanie jest dopuszczalne w świetle zasady równości (zob. L. Garlicki, *uwaga do art. 32 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003, s. 7). Ustawodawcy przysługuje przy tym swoboda co do określenia cechy relewantnej, według której dokonywane jest różnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych adresatów. Przyjmować należy domniemanie, że ustawodawca działa w tej mierze zgodnie z Konstytucją, a więc sam dobór cech

relewantnych, jak i przeprowadzane na ich podstawie klasyfikacje korzystają z domniemania konstytucyjności” (wyrok TK z 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 4/09, podobnie m.in. wyroki TK z: 9 maja 2005 r., sygn. akt SK 14/04; 18 stycznia 2011 r., sygn. akt P 44/08).

Z punktu widzenia tych wymogów, zarzut naruszenia zasady równości przez kwestionowane przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów został umotywowany w sposób niewystarczający. Nie jest do końca jasne, jaką grupę odniesienia sąd pytający uznaje za adekwatną – z uwagi na podobieństwo podmiotów, które obejmuje – względem osób, które utraciły tytuł własności do lokalu służącego im do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych na podstawie postanowienia o przysądzeniu własności w toku postępowania egzekucyjnego. Z jednej strony można wnioskować, że porównanie obejmuje wszystkie osoby chronione na gruncie art. 14 u.o.p.l., czyli osoby, które mieszczą się w ustawowej definicji lokatora, czyli używają lokali na podstawie rozmaitych tytułów prawnych, w tym mających charakter rzeczowy (użytkowanie, służebność osobista, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu), jak i obligacyjny (najem i podnajem, spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, użyczenie, dożywocie, dzierżawa, umowy nienazwane). Wskazują na to m.in. następujące fragmenty uzasadnienia pytania prawnego: „Obowiązujący stan prawny, wynikający z zastosowania wąskiej definicji lokatora w ustawie, która ma chronić przed «eksmisją na bruk» prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji osób, które utraciły tytuł prawny do lokali” (pytanie prawne, s. 4); „podobnie jak w przypadku utraty statusu lokatora czy też własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego, może do tego [utraty prawa własności lokalu – uwaga własna] dojść do zadłużenia skutkującego utratą prawa własności, w sposób zawiniony przez stronę lecz także w sposób przez nią nie zawiniony, tj. wskutek zdarzeń losowych, na które właściciel z istoty rzeczy niema wpływu” (pytanie prawne, s. 5).

Z drugiej strony, sąd pytający przedstawił w swoim wystąpieniu wywód, który pozwala sądzić, iż grupę odniesienia dla osób, które utraciły tytuł własności do lokalu, stanowią jedynie ci, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego. Odwołując się do uchwały SN z 8 grudnia 2017 r., sygn. akt III CZP 75/17, w której za lokatora w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów uznano osoby pozbawione w postępowaniu egzekucyjnym spółdzielczego własnościowego

prawa do lokalu mieszkalnego, sąd pytający podkreślił, że: „charakter tego prawa jako ograniczonego prawa rzeczowego, zbliżony jest w swej istocie bardziej do prawa własności niż do umowy najmu. Nie jest ono stosunkiem zobowiązaniowym (jak w przypadku najmu lokalu), lecz zbywalnym, dziedzicznym i podlegającym egzekucji prawem rzeczowym” (pytanie prawne, s. 3). Sąd pytający odnotował, że spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego nawet rynkową wartość ma zbliżoną do prawa własności (pytanie prawne, s. 4). Z tak wytypowaną grupą odniesienia korespondują również te fragmenty pisma wszczynającego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, w których mowa jest wprost o „różnicowaniu ochrony praw osób będących dłużnikami w postępowaniu egzekucyjnym” (pytanie prawne, s. 2) oraz konkluzje, w których wskazane jest, iż: „Odstępstwo od tej zasady [zasady równości wobec prawa – uwaga własna], w szczególności, w sytuacji kiedy charakter praw jest do siebie zbliżony (prawo własności oraz spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego) musiałoby mieć charakter wyjątkowy i usprawiedliwiony zasadami sprawiedliwości społecznej” (pytanie prawne, s. 6).

Chociaż sąd pytający odwołuje się do obydwu tych kategorii podmiotów, jako podobnych względem osób, które utraciły tytuł własności do lokalu służącego im do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, to jednak równocześnie daje wyraz świadomości występowania istotnej różnicy pomiędzy nimi, tj. między osobami, które legitymowały się jedynie prawem do lokalu mieszkalnego wynikającym ze stosunku zobowiązaniowego, a osobami, którym przysługiwało ograniczone prawo rzeczowe do lokali użytkowanych na cele mieszkaniowe. Sąd pytający nie podjął próby dowiedzenia, że kwestionowana regulacja ustawy o ochronie praw lokatorów nie spełnia warunków „testu równości”, wykorzystywanego do oceny zgodności przepisów prawnych z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Odwołując się do zespołu sytuacji życiowych wyliczonych w art. 14 ust. 4 u.o.p.l., inicjator postępowania dał wyraz przekonaniu, że powinny one stanowić wyłączne kryterium przesądzające o obligatoryjnym stwierdzeniu przez sąd uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu wobec osób, które utraciły jakikolwiek tytuł prawny do lokalu mieszkalnego.

Co więcej, w uzasadnieniu pytania prawnego zwraca uwagę brak jakiegokolwiek nawiązania do art. 75 ust. 2 Konstytucji, który przewiduje, że:

„Ochronę praw lokatorów określa ustawa”. Tymczasem powszechnie przyjmuje się, iż właśnie ten przepis stanowił bezpośrednią przyczynę opracowania i uchwalenia odrębnej ustawy poświęconej problematyce ochrony praw lokatorów (zob. m.in. wyrok Sądu Rejonowego w Lidzbarku Warmińskim – I Wydział Cywilny z 6 marca 2017 r., sygn. akt I C 76/16; wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi – III Wydział Cywilny Odwoławczy z 7 czerwca 2019 r., sygn. akt III Ca 229/19; E. Bończak-Kucharczyk, *Ochrona praw lokatorów i najem lokali mieszkalnych. Komentarz. Nowe rodzaje najmu. Gospodarowanie zasobami samorządowymi*, Warszawa 2019, s. 22-23). W orzecznictwie sądowym obecny jest pogląd, że pojęcie lokatora w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów, w odniesieniu do ochrony związanej z eksmisją, jest szerokie i nawiązuje do takiego samego pojęcia użytego w art. 75 ust. 2 Konstytucji (tak m.in. uchwała SN z 4 października 2002 r., sygn. akt III CZP 60/02; wyrok Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie – IV Wydział Cywilny Odwoławczy z 3 lipca 2018 r., sygn. akt IV Ca 2249/17). W tym kontekście *in casu* wymagało wyjaśnienia, dlaczego sąd pytający dąży do zatarcia specyfiki podmiotów (poprzez zrównanie ich z właścicielami, których prawa chroni art. 64 Konstytucji) wyodrębnionych przez ustrojodawcę, jako kategoria (klasa osób) wymagająca szczególnych gwarancji.

W konsekwencji nieoparte wystarczającymi argumentami stanowisko sądu pytającego udaremnia ocenę, czy ewentualne zróżnicowanie w obrębie byłych użytkowników lokali mieszkalnych odpowiada konstytucyjnym wymogom. Wskutek nadmiernej lapidarności uzasadnienia pytania prawnego, Sejm został pozbawiony realnej możliwości ustosunkowania się do zarzutu niezgodności kwestionowanych regulacji ustawy o ochronie praw lokatorów z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Na tym tle warto przypomnieć, że ani inni uczestnicy postępowania, ani Trybunał Konstytucyjny nie mogą wstępować w rolę sądu pytającego i uszczegóławiać przedmiotu zaskarżenia tak, by dopasować go do narzuconej w pytaniu prawnym perspektywy. Doszłoby w ten sposób do niedopuszczalnego przerzucenia na TK ciężaru argumentacji i udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście wskazanego wzorca kontroli (zob. wyrok TK z 14 lutego 2012 r., sygn. akt P 17/10; postanowienia TK z: 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08; 24 listopada 2013 r., sygn. akt P 5/13).

3. Ponadto, w niniejszej sprawie, w kontekście wymaganych standardów uzasadniania pytań prawnych, celowym wydaje się zaakcentowanie dwóch kwestii dotyczących zarzutu niezgodności regulacji ustawy o ochronie praw lokatorów z art. 75 ust. 1 Konstytucji („Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”).

Po pierwsze, art. 75 ust. 1 Konstytucji, odnosząc się do obowiązków władz publicznych w sferze zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, nie konkretyzuje zakresu, form i metod działania. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 października 2017 r., sygn. akt K 27/15: „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”. W tym samym orzeczeniu, odwołując się do swych wcześniejszych judykatów, w których zajmował się problemami egzekucji sądowej i eksmisji „na bruk”, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że: „normy konstytucyjne i normy prawa międzynarodowego wymagają, aby podmiotom znajdującym się w szczególnej sytuacji osobistej, rodzinnej lub materialnej, wobec których orzeczono nakaz eksmisji, udzielono przynajmniej minimalnych gwarancji służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Cel ten realizowany jest dzięki zapewnieniu osobom eksmitowanym lokali i pomieszczeń o zróżnicowanym standardzie, takich jak: lokale socjalne, lokale zamienne, pomieszczenia tymczasowe oraz miejsca noclegowe (zob. wyrok TK z 4 listopada 2010 r., sygn. K 19/06)”. W świetle tych ustaleń, gwarancja, o której mowa w art. 1046 § 4 k.p.c., wydaje się realizować określony w art. 75 ust. 1 Konstytucji minimalny poziom ochrony przed eksmisją „na bruk”. Wymaga podkreślenia, że wskutek nowelizacji dokonanej art. 3 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie

Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 756), aktualnie przepis ten przewiduje, że: „Wykonując obowiązek opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika uprawnienie dłużnika do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu lub prawo do lokalu zamiennego, komornik usunie dłużnika do innego lokalu lub pomieszczenia, do którego dłużnikowi przysługuje tytuł prawny i w którym może on zamieszkać. Jeżeli dłużnikowi nie przysługuje tytuł prawny do innego lokalu lub pomieszczenia, w którym może zamieszkać, komornik wstrzyma się z dokonaniem czynności do czasu, gdy gmina właściwa ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu, na wniosek komornika, wskaże dłużnikowi tymczasowe pomieszczenie”. Z dotychczasowego brzmienia przywołanego przepisu wykreślono więc fragment pozwalający odtworzyć normę, zgodnie z którą komornik – po bezskutecznym upływie 6 miesięcy wstrzymywania czynności egzekucyjnych w oczekiwaniu na wskazanie dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia – usuwał dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe. Uchwalając tę zmianę, ustawodawca podzielił przekonania rządu, który w uzasadnieniu projektu ustawy stwierdził: „względy powszechne, a więc powszechnie akceptowane zasady etyczne i moralne, jak i konieczność ochrony godności człowieka oraz niedoprowadzania do wyrzucenia poza margines społeczeństwa (bezdomność), uzasadniają ograniczenie prawa własności poprzez konieczność akceptowania przez właściciela zajmowania lokalu przez osobę, która utraciła prawo do zamieszkiwania w lokalu” (druk sejmowy nr 2192/VIII kad.). Ochrona dłużnika została istotnie wzmocniona i przestała mieć charakter tymczasowy.

Po drugie, wspomniany wyżej, programowy charakter art. 75 ust. 1 Konstytucji pozwala uczynić ten przepis samodzielnym wzorcem trybunalskiej kontroli tylko pod pewnymi warunkami. Otóż, jak wynika z dotychczasowego orzecznictwa sądu konstytucyjnego, art. 75 ust. 1 Konstytucji: „stawia wnioskodawcom wysokie wymaganie w kwestii przeprowadzenia skutecznego dowodu sprzeczności wzorca z zaskarżoną normą. Nie wystarcza czysto werbalne stwierdzenie, że konkretny, kwestionowany przepis jest sprzeczny z programową normą Konstytucji. Potrzeba tu bowiem wyводу, wyjaśnienia i umotywowania, dlaczego przepis, któremu odmawia się we wniosku konstytucyjności, jest sprzeczny

z normą programową” (wyrok TK z 18 października 2017 r., sygn. akt K 27/15, podobnie w wyroku TK z 29 września 2003 r., sygn. akt K 5/03).

Zdaniem Sejmu wskazanych warunków nie spełnia uzasadnienie pytania prawnego. Gdy chodzi o naruszenie art. 75 ust. 1 Konstytucji, to ogranicza się ono w zasadzie do zarzutu, że zakwestionowane regulacje ustawy o ochronie praw lokatorów nie przyznają wzmożonej ochrony przed bezdomnością osobom wymienionym w art. 14 ust. 4 u.o.p.l. jedynie przez to, że uprzednio były właścicielami lokalu. Nie wiadomo natomiast, dlaczego sąd pytający uważa, iż konstytucyjny standard wymaga przyznania osobie niepełnosprawnej (która nie może zamieszkać w innym lokalu, niż dotychczas używany, ani zaspokoić potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie) uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, zaś inne środki *de lege lata* chroniące ją przed eksmisją „na bruk” uznaje za niewystarczające z punktu widzenia realizacji art. 75 ust. 1 Konstytucji.

W kontekście braku argumentacji w uzasadnieniu pytania prawnego warto odnotować, że art. 1046 k.p.c. jeszcze przed nowelizacją był przez niektóre sądy uznawany za przyznający dostateczną ochronę dłużnikom. Przytoczyć można m.in. stanowisko Sądu Okręgowego w Katowicach IV Wydział Cywilny Odwoławczy, który w wyroku z 12 kwietnia 2018 r., sygn. akt IV Ca 2/18 stwierdził, że: „art. 1046 k.p.c. uzależnia wykonanie przez komornika obowiązku opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika prawo dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego, od wskazania przez gminę ewentualnie wierzyciela pomieszczenia tymczasowego lub od znalezienia takiego pomieszczenia przez dłużnika (art. 1046 § 4 i 5 k.p.c.). Nawet zatem brak uprawnień do lokalu socjalnego nie pozbawia eksmitowanego dłużnika daleko idącej ochrony i nie stwarza obaw, że wykonanie eksmisji naruszy zasady humanitaryzmu. Niezależnie zaś od powyższego, podkreślić należy, że oddalenie powództwa nie wyklucza możliwości złożenia przez powódkę Gminie B. wniosku o przyznanie lokalu socjalnego ani nie wyklucza pozytywnego rozstrzygnięcia tego wniosku”.

V. Konkluzja

Podsumowując, postępowanie zainicjowane pytaniem prawnym Sądu Rejonowego Gdańsk-Północ w Gdańsku powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Wittek