



Warszawa, dnia 23 lutego 2016 r.

**PG VIII TK 146/15**

**P 134/15**

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	23. 02. 2016
L.dz. ....	L.zał. ....

**TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY**

W związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Żorach Wydział I Cywilny, czy art. 2 ust. 1 pkt 5a i art. 25d pkt 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 150 ze zm.) są zgodne z art. 75 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 i art. 30 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 56 pkt 5 w zw. z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.), postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wyrokowania.**

### Uzasadnienie

W powołanym pytaniu prawnym Sąd Rejonowy w Żorach zakwestionował konstytucyjność art. 2 ust. 1 pkt 5a oraz art. 25d pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego; zwanej dalej ustawą o ochronie praw lokatorów lub u.o.p.l.

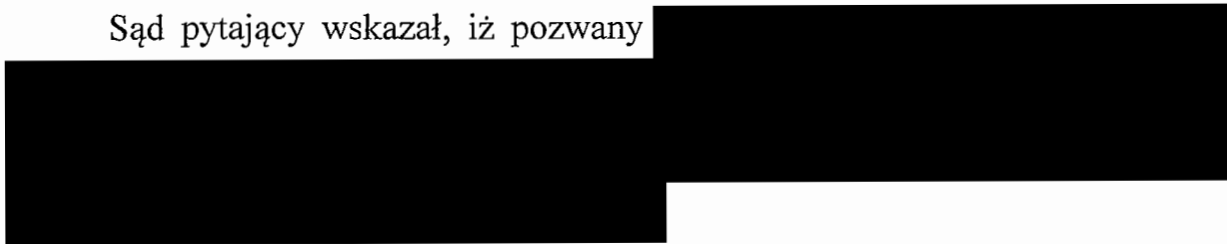
Pytanie prawne skierowane zostało na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Gmina Ż , w dniu maja 2015 r., wniosła pozew o nakazanie J P. opróżnienia tymczasowego pomieszczenia, położonego w Ż

Umowę najmu spornego pomieszczenia powódka zawarła z pozwanym w dniu listopada 2014 r. na czas oznaczony – cztery miesiące, nie dłużej niż do dnia marca 2015 r. Mimo upływu wyznaczonego terminu, pozwany pomieszczenia tego nadal używa.

Poprzednio pozwanemu przysługiwało spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego. Na skutek wykluczenia J P. ze spółdzielni mieszkaniowej, prawo to wygasło. Następnie, Sąd Rejonowy w Żorach, wyrokiem z dnia października 2014 r., nakazał pozwanemu oraz opróżnienie owego mieszkania spółdzielczego oraz orzekł, iż J P. nie przysługuje uprawnienie do otrzymania lokalu socjalnego. Wyrok ten uprawomocnił się w stosunku do pozwanego w dniu listopada 2014 r.

Sąd pytający wskazał, iż pozwany



Uzasadniając zarzuty niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, Sąd Rejonowy w Żorach odwołał się do poglądów przedstawianych w literaturze przedmiotu i podkreślił, iż pojęcie

„lokator”, którym posługuje się art. 75 ust. 2 Konstytucji, przekazujący do regulacji ustawowej ochronę praw lokatorów, dotyczy osoby, na rzecz której władze publiczne obowiązane są do prowadzenia polityki określonej w art. 75 ust. 1 ustawy zasadniczej, czyli każdego obywatela, którego potrzeby mieszkaniowe zostały lub jeszcze nie zostały zaspokojone lub który jest zagrożony bezdomnością. Konstytucja nie rozstrzyga o formie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywatela, istotne jest natomiast to, aby zajmowany przez niego lokal spełniał minimalne wymagania co do bytowania w godnych warunkach lokalowych. W ujęciu konstytucyjnym, zauważa Sąd Rejonowy w Żorach, lokatorem jest każdy obywatel, który niebezzasadnie używa pomieszczenia zdatnego do wykorzystywania na cele mieszkaniowe, a więc pomieszczenia, które, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa budowlanego, może być przeznaczone dla jednostki na pobyt stały.

Tymczasem, z zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 5a u.o.p.l. definicji pojęcia „tymczasowe pomieszczenie” wynika, że pomieszczenie to, w rozumieniu tej ustawy, nie jest lokalem, a jego najemca nie jest lokatorem. Ustawa o ochronie praw lokatorów konsekwentnie bowiem czyni wyraźną dystynkcję między lokalem (tj. lokalem, lokalem socjalnym lub lokalem zamiennym) a tymczasowym pomieszczeniem. Ten zabieg legislacyjny, podkreśla Sąd pytający, jest zabiegiem świadomym, mającym na celu zróżnicowanie sytuacji prawnej osób zajmujących lokale oraz tymczasowe pomieszczenia i, w rezultacie, pozbawienie osób zajmujących tymczasowe pomieszczenia wszelkich uprawnień gwarantowanych ustawą o ochronie praw lokatorów. Takie rozwiązanie ustawy o ochronie praw lokatorów, zdaniem Sądu pytającego, pozostaje w sprzeczności z zasadą równości, wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Sądu Rejonowego w Żorach, osoby zajmujące lokale oraz osoby zajmujące tymczasowe pomieszczenia charakteryzują się cechą relewantną, którą stanowi posiadanie statusu najemcy. W zakwestionowanych

przepisach ustawy o ochronie praw lokatorów sytuacja prawna osób charakteryzujących się wspomnianą cechą wspólną została zróżnicowana na podstawie niekonstytucyjnego kryterium. Trudno jest bowiem, zdaniem Sądu pytającego, doszukać się funkcjonalnej, rzeczywistej różnicy między lokalem socjalnym a tymczasowym pomieszczeniem. Tym samym przyjęte kryterium różnicujące nie ma charakteru normatywnego, gdyż jego źródłem jest charakter pomieszczenia, swobodnie oddanego przez gminę do zamieszkania, bez możliwości kwestionowania takiej decyzji (str. 3 pytania prawnego).

Sąd Rejonowy w Żorach wskazuje również, iż ustawa o ochronie praw lokatorów nie uwzględnia przypadków, gdy po uprawomocnieniu się wyroku nakazującego opróżnienie lokalu bez prawa do lokalu socjalnego dochodzi do takiej zmiany sytuacji życiowej dłużnika, która uzasadniałaby orzeczenie o uprawnieniu do lokalu socjalnego. Taki dłużnik jest wówczas traktowany w gorszy sposób niż osoby znajdujące się w tożsamej sytuacji faktycznej, w stosunku do których wydane zostało orzeczenie o opróżnieniu lokalu i o uprawnieniu do lokalu socjalnego. Wynika to z rozwiązania przyjętego w ustawie o ochronie praw lokatorów, polegającego na tym, że skutkiem orzeczenia o nakazaniu opróżnienia lokalu bez prawa do lokalu socjalnego dłużnik z lokalu może zostać przekwaterowany jedynie do pomieszczenia tymczasowego, a stamtąd - do noclegowni lub schroniska. Art. 25d pkt 3 u.o.p.l. pozbawia bowiem wszystkich dłużników prawa do pomieszczenia tymczasowego, tak więc również i tych, którzy spełniają warunki przewidziane w art. 14 ust. 4 u.o.p.l.

Skutkiem wydania przez sąd orzeczenia nakazującego opróżnienie takiego pomieszczenia, podkreśla Sąd pytający, jest zatem faktyczne pozbawienie obywatela prawa do lokalu mieszkalnego, w którym mógłby zaspokajać swoje potrzeby mieszkaniowe.

Rozwiązanie to, w ocenie Sądu pytającego, stanowi więc, w istocie, afirmację bezdomności, także w stosunku do osób, które powinny zostać objęte

przez ustawodawcę szczególną ochroną. Usunięcie dłużnika do noclegowni lub schroniska, w praktyce, oznacza bowiem bezdomność.

Sąd pytający wskazał jednocześnie, iż ustawa o ochronie praw lokatorów nie wyłącza możliwości zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego po ustaniu umowy najmu pomieszczenia tymczasowego oraz przedłużenia umowy najmu pomieszczenia tymczasowego na następny okres oznaczony (art. 25e w zw. z art. 23 ust. 3 zdanie pierwsze u.o.p.l.). Zawarcie takich umów zostało jednak uzależnione od woli organu władzy publicznej, albowiem obywatelom nie została zapewniona możliwość wyegzekwowania przysługującego im uprawnienia.

Zakwestionowane przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, zdaniem Sądu pytającego, skutkują bezdomnością i utratą szans przez obywateli na normalne i godne życie. Brak minimalnych gwarancji uzyskania przez nich uprawnienia do dalszego używania tymczasowego pomieszczenia albo uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego jest zatem nie do pogodzenia z zasadą poszanowania i ochrony godności człowieka (art. 30 Konstytucji).

Wstępnego rozważenia wymaga dopuszczalność konstytucyjnej kontroli zakwestionowanych przepisów w postępowaniu zainicjowanym niniejszym pytaniem prawnym.

Pytanie prawne bowiem, zgodnie z art. 193 Konstytucji, należy do środków inicjujących kontrolę konkretną. Z tego względu musi ono spełniać trzy przesłanki, a mianowicie: przesłankę podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną.

W niniejszej sprawie wątpliwości nasuwa spełnienie przez pytanie prawne Sądu Rejonowego w Żorach przesłanki przedmiotowej, w zakresie dotyczącym kontroli art. 2 pkt 5a u.o.p.l., i przesłanki funkcjonalnej, w zakresie kontroli art. 25d pkt 3 u.o.p.l.

Zgodnie z pierwszym z zaskarżonych przepisów, tj. art. 2 ust. 1 pkt 5a u.o.p.l.:

„Ilekcroć w ustawie jest mowa o: (...)

5a) tymczasowym pomieszczeniu - należy przez to rozumieć pomieszczenie nadające się do zamieszkania, posiadające dostęp do źródła zaopatrzenia w wodę i do ustępu, chociażby te urządzenia znajdowały się poza budynkiem, oświetlenie naturalne i elektryczne, możliwość ogrzewania, niezawilgocone przegrody budowlane oraz zapewniające możliwość zainstalowania urządzenia do gotowania posiłków, zapewniające co najmniej 5 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej na jedną osobę i w miarę możliwości znajdujące się w tej samej lub pobliskiej miejscowości, w której dotychczas zamieszkiwały osoby przekwaterowywane”.

Przepisowi temu, definiującemu pojęcie „tymczasowe pomieszczenie” poprzez określenie wymagań, jakie powinno ono spełniać, Sąd pytający zarzucił niezgodność z art. 75 ust. 1 w zw. z art. 2 oraz z art. 32 ust. 1 i z art. 30 Konstytucji.

Formułując powyższe zarzuty, Sąd pytający nie przedstawił jednak argumentacji, na czym polega niekonstytucyjność art. 2 ust. 1 pkt 5a u.o.p.l.

W uzasadnieniu niniejszego pytania prawnego Sąd pytający stwierdził jedynie, że „przepis art. 2 ust. 1 pkt 5a UOPL poddany analizie pod kątem zgodności ze wskazanymi wzorcami kontroli sam w sobie nie wykazuje cech niekonstytucyjności, w aspekcie jednak silnego *iunctim* z art. 25d pkt 3 UOPL, którego wykładnię kształtuje, cech takich nabiera” (str. 11 uzasadnienia pytania prawnego).

Zatem, Sąd pytający nie uzasadnił zarzutu niekonstytucyjności art. 2 pkt 5a u.o.p.l., albowiem nie kwestionuje warunków określonych w definicji tymczasowego pomieszczenia zawartej w tym przepisie.

Podkreślić należy, iż spełnienie przesłanki przedmiotowej przez pytanie prawne nie sprowadza się jedynie do wskazania aktu normatywnego, który nasuwa konstytucyjne wątpliwości podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, oraz podstaw jego kontroli.

W odniesieniu do pytań prawnych przesłanka przedmiotowa została skonkretyzowana w art. 63 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, który to przepis w punkcie 3 wymaga, aby pytanie prawne zawierało „uzasadnienie zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazanym wzorcem kontroli, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie”.

W tej sytuacji, wobec braku argumentacji Sądu pytającego na poparcie zarzutów skierowanych do samodzielnie zakwestionowanego art. 2 ust. 1 pkt 5a u.o.p.l., stwierdzić należy, iż niniejsze pytanie prawne w zakresie dotyczącym kontroli tego przepisu nie spełnia wymagań przewidzianych w art. 63 ust. 2 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, a tym samym – przesłanki przedmiotowej wymaganej dla pytań prawnych.

Z powyższych względów, postępowanie w zakresie kontroli art. 2 pkt 5a u.o.p.l., na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy Trybunale Konstytucyjnym, podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wyrokowania.

Z kolei, zakwestionowany art. 25d pkt 3 u.o.p.l. ma następujące brzmienie:

„Prawo do tymczasowego pomieszczenia nie przysługuje dłużnikowi, jeżeli: (...) 3) dłużnik został zobowiązany do opróżnienia tymczasowego pomieszczenia”.

Przepis ten wyłącza zatem prawo dłużnika do tymczasowego pomieszczenia w sytuacji, gdy został on zobowiązany do opróżnienia takiego pomieszczenia.

Sąd Rejonowy w Żorach konstytucyjnej kontroli poddał pełne brzmienie art. 25d pkt 3 u.o.p.l.

Z analizy pytania prawnego wynika, iż Sąd pytający, kwestionując art. 25d pkt 3 u.o.p.l., domaga się wprowadzenia, w drodze orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego rozwiązania ustawowego umożliwiającego sądowi wydanie orzeczenia, w wyroku nakazującym opróżnienie pomieszczenia tymczasowego, o uprawnieniu dłużnika, spełniającego warunki określone w art. 14 ust. 4 u.o.p.l., do lokalu socjalnego lub do pomieszczenia tymczasowego. Argumentacja pytania prawnego koncentruje się bowiem wokół problemu „niemożności” przyznania przez sąd lokalu socjalnego lub w dalszej kolejności – tymczasowego pomieszczenia osobom, o których mowa w art. 14 ust. 4 u.o.p.l., na etapie postępowania o opróżnienie tymczasowego pomieszczenia.

Zgodnie z obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zasadą *falsa demonstratio non nocet*, przyjęć należy, iż taki jest zakres zaskarżenia art. 25d pkt 2 u.o.p.l.

Na tym etapie rozważenia wymaga, czy niniejsze pytanie prawne spełnia przesłankę funkcjonalną.

Ocenę tę poprzedzić należy omówieniem kontekstu historycznego tej regulacji oraz jej obecnego otoczenia normatywnego.

Art. 25d został dodany do ustawy o ochronie praw lokatorów na mocy art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 224, poz. 1342) jako jeden z przepisów regulujących problematykę tymczasowych pomieszczeń. Przyjęcie tych rozwiązań, na co wskazywali projektodawcy tej ustawy, „stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2008 r. (sygn. akt S 2/08), które dotyczy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (...). W postanowieniu Trybunał wskazał na potrzebę podjęcia inicjatywy



ustawodawczej w przedmiocie jasnego określenia w ustawie o ochronie praw lokatorów, obowiązków gminy związanych ze wskazaniem tymczasowego pomieszczenia, o którym mowa w art. 1046 § 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego” (Druk Nr 3278 Sejmu RP VI Kadencji).

Wprowadzone wskazaną wyżej ustawą z dnia 31 sierpnia 2011 r. rozwiązania dotyczące pomieszczeń tymczasowych były kolejnymi regulacjami, które miały na celu zapobieżenie negatywnym zjawiskom społecznym, jakie pojawiły się po 1994 r. w związku z przeprowadzanymi „na bruk” eksmisjami z lokali mieszkalnych.

Przypomnieć należy, iż na mocy ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm.), zwanej dalej ustawą z 1994 r., nastąpiła zasadnicza zmiana sytuacji prawnej najemców, którzy utracili tytuły prawne do zajmowania lokalu mieszkalnego.

W miejsce dotychczasowej regulacji art. 46 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe (Dz. U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 ze zm.), przewidującej przekwaterowanie byłego najemcy oraz osób z nim zamieszkujących w lokalu do pomieszczenia zastępczego, wprowadzona została możliwość eksmisji bez wskazania pomieszczenia, do którego ma nastąpić przekwaterowanie. Niektóre osoby eksmitowane mogły wprawdzie uzyskać prawo do lokalu socjalnego, ale tylko te, którym takie uprawnienie zostało przyznane przez sąd, po rozważeniu dotychczasowego sposobu korzystania z lokalu przez najemcę oraz jego szczególnej sytuacji materialnej i rodzinnej (art. 36 ustawy z 1994 r.). Dla osób, którym sąd nie przyznał prawa do lokalu socjalnego, ochronę stanowiło moratorium zimowe; tzw. eksmisji „na bruk” nie można było bowiem wykonywać w okresie od 1 listopada do 31 marca następnego roku (art. 34 ust. 1 i art. 37 ustawy z 1994 r.).

Następnie, wobec negatywnej oceny skutków, jakie wywołały nowe regulacje, umożliwiające dokonywanie tzw. eksmisji donikąd, ustawą z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1317 ze zm.), przepis art. 36 ustawy z 1994 r. został zmieniony w ten sposób, że sąd został zobowiązany do badania z urzędu, czy zachodzą przesłanki do otrzymania przez byłych najemców lokalu socjalnego, oraz do orzeczenia w wyroku o uprawnieniu do otrzymania takiego lokalu, bądź o braku takiego uprawnienia. W przepisie tym zostały również wymienione kategorie podmiotów, którym ustawodawca zagwarantował prawo do lokalu socjalnego, jeśli nie mogą zamieszkać w innym lokalu. Ochroną tego przepisu objęte zostały kobiety w ciąży, małoletni, osoby niepełnosprawne i ubezwłasnowolnione oraz ich opiekunowie wspólnie zamieszkujący z tymi osobami, a także osoby spełniające przesłanki określone przez radę gminy w drodze stosownej uchwały (art. 36 ust. 4 ustawy z 1994 r.).

Zatem, w stosunku do części najemców, nadal istniała możliwość przeprowadzania eksmisji „na bruk”. Jedynym ich środkiem ochrony było moratorium zimowe, przewidziane w art. 37 ustawy z 1994 r.

Przypomnieć w tym miejscu należy, iż ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych w art. 2 stanowiła, iż przepisy tej ustawy stosuje się do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie. Ochroną art. 36 ust. 4 ustawy z 1994 r. nie zostały więc objęte osoby, wobec których orzeczony został nakaz opróżnienia lokalu.

Przepis ten był przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku z dnia 4 kwietnia 2001 r. w sprawie o sygn. K 11/00 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych w związku z art. 37 ustawy z 1994 r. w zakresie, w jakim umożliwia wszczęcie lub prowadzenie egzekucji wobec osób, o których mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o

najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 1 powołanej ustawy z 15 grudnia 2000 r., a w stosunku do których prawomocnym wyrokiem zapadłym przed dniem wejścia w życie tej ustawy, orzeczono obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego objętego na podstawie tytułu prawnego, są niezgodne z art. 30 i z art. 71 ust. 1 Konstytucji, zaś art. 2 wymienionej wyżej ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. nie jest niezgodny z art. 72 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji (*vide* – OTK ZU z 2001 r. Nr 3, poz. 54).

Obecnie obowiązująca ustawa o ochronie praw lokatorów, w brzmieniu pierwotnym, utrzymała dotychczasowe rozwiązania ochronne dla osób eksmitowanych, przewidziane w ustawie z 1994 r.

I tak, na mocy art. 14 ust. 1 i 3 u.o.p.l. sąd został zobowiązany do orzeczenia w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu o uprawnieniu dłużnika do lokalu socjalnego lub o braku takiego uprawnienia, po rozważeniu dotychczasowego sposobu korzystania przez dłużnika z lokalu oraz jego szczególnej sytuacji materialnej i rodzinnej. Pewnej kategorii osób, określonej ustawą, zagwarantowane też zostało prawo do lokalu socjalnego, pod warunkiem że osoby te nie mogą mieszkać w innym lokalu.

Odnotować w tym miejscu należy, iż ustawa o ochronie praw lokatorów, w przepisach przejściowych (art. 35 ust. 1), przewidywała, że prawo do lokalu socjalnego na mocy tejże ustawy przysługuje także osobie, o której mowa w art. 14 ust. 4 u.o.p.l., „jeżeli przed dniem 31 grudnia 2000 r. została objęta orzeczeniem sądowym, chociażby nieprawomocnym, nakazującym opróżnienie lokalu, lub ostateczną decyzją administracyjną, o której mowa w art. 34, a orzeczenie to lub decyzja nie zostały wykonane przed dniem wejścia w życie ustawy”.

Przepis ten również był przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku z dnia 2 października 2002 r. w sprawie o sygn. K 48/01 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepis ten, „w zakresie, w jakim wyłącza

uprawnienie do lokalu socjalnego osób, o których mowa w art. 14 ust. 4 tej ustawy, jeżeli zostały one objęte orzeczeniem sądowym nakazującym opróżnienie lokalu wydanym w okresie od dnia 31 grudnia 2000 r. do dnia wejścia w życie ustawy, a orzeczenie nie zostało wykonane do tego dnia, jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP”.

Następnie, ustawą z dnia 9 maja 2003 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 113, poz. 1069), art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów został zmieniony w ten sposób, że prawo do uzyskania lokalu socjalnego przyznane zostało także osobie, o której mowa w art. 14 ust. 4 u.o.p.l., „jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy została objęta orzeczeniem sądowym, chociażby nieprawomocnym, nakazującym opróżnienie lokalu, lub ostateczną decyzją administracyjną, o której mowa w art. 34, a orzeczenie to lub decyzja nie zostały wykonane przed dniem wejścia w życie ustawy”.

Mimo wprowadzenia omówionych zmian ustawowych, zapewnianających prawo do lokalu socjalnego wszystkim osobom spełniającym warunki określone w art. 14 ust. 4 u.o.p.l., tj. zarówno tym, w stosunku do których wyroki eksmisyjne zapadły pod rządami tej ustawy, jak i przepisów poprzednio obowiązujących, to, w początkowym okresie obowiązywania ustawy, nadal możliwa była eksmisja bez wskazania pomieszczenia, do którego ma nastąpić przekwaterowanie osób innych niż wymienione w art. 14 ust. 4 u.o.p.l.

Możliwość tzw. eksmisji „na bruk” została zniesiona dopiero na skutek zmiany art. 1046 Kodeksu postępowania cywilnego.

Na mocy art. 1 pkt 194 lit. b ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 172, poz. 1804), w art. 1046 k.p.c. zostały dodane przepisy § 4 – 11, przewidujące, m. in. obowiązek komornika wstrzymania czynności opróżnienia lokalu na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika prawo

dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego, do czasu, gdy gmina wskaże tymczasowe pomieszczenie lub gdy dłużnik znajdzie takie pomieszczenie (§ 4) oraz warunki, jakie powinno spełniać tymczasowe pomieszczenie, a mianowicie, że powinno ono „1) nadawać się do zamieszkania; 2) zapewniać co najmniej 5 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej na jedną osobę; 3) znajdować się w tej samej miejscowości lub pobliskiej, jeżeli zamieszkanie w tej miejscowości nie pogorszy nadmiernie warunków życia osób przekwaterowywanych” (§ 6).

Art. 1046 § 4 Kodeksu postępowania cywilnego również był przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, w postępowaniu zainicjowanym wnioskiem Rady Miasta Gdyni. W sprawie tej Wnioskodawczyni upatrywała niekonstytucyjności art. 1046 § 4 k.p.c. m.in. w tym, że wraz ze zwiększeniem zadań gminy nie nastąpiły stosowne zmiany w podziale dochodów publicznych, które przyniosłyby gminom zwiększone środki finansowe na wykonanie nowego zadania.

W wyroku z dnia z dnia 4 grudnia 2007 r. w sprawie o sygn. K 26/05 Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 1046 § 4 k.p.c. jest zgodny z art. art. 2 w związku z art. 7 i nie jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji [OTK ZU(A) z 2007 r. Nr 11, poz. 153].

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny, dostrzegając problemy, jakie powstają w związku z nowym rozwiązaniem przyjętym w art. 1046 § 4 k.p.c., postanowieniem z dnia 4 marca 2008 r., sygn. akt S 2/08, zasygnalizował Sejmowi potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu jasnego określenia w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego obowiązków gminy związanych ze wskazaniem tymczasowego pomieszczenia, o którym mowa w art. 1046 § 4 k.p.c. W toku rozpoznawania sprawy o sygn. K 26/05 Trybunał stwierdził bowiem, «że przywołany w tym przepisie obowiązek gminy wskazania tymczasowego pomieszczenia osobie, w stosunku do której orzeczono opróżnienie lokalu służącego zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, bez orzeczenia o prawie

dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego, wymaga jasnego ukształtowania i dookreślenia w przepisach prawa materialnego, regulującego obowiązki gmin w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej (...). Zdaniem Trybunału, przepisy ustawy nie są jednak dostosowane do sytuacji, w której gminy mają "wskazywać" tymczasowe pomieszczenia osobom, w stosunku do których orzeczono obowiązek opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, bez orzeczenia o uprawnieniu do lokalu socjalnego lub zamiennego. Przepisy ustawowe, a w szczególności kodeks postępowania cywilnego oraz ustawa o ochronie praw lokatorów, nie określają, na jaki okres winno być udostępniane "tymczasowe pomieszczenie". Termin "tymczasowe" sugeruje, że na okres przejściowy, a zatem nie na czas nieoznaczony. Z ustawy o ochronie praw lokatorów wynika, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej następuje przede wszystkim przy wykorzystaniu mieszkaniowego zasobu gminy (art. 4 ust. 3). Tymczasem, w myśl art. 20 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów lokale, stanowiące mieszkaniowy zasób gminy, z wyjątkiem lokali socjalnych i lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy, mogą być wynajmowane tylko na czas nieoznaczony. To znaczy, że, działając zgodnie z przepisami ustawy, gmina może wynajmować lokale wchodzące w skład jej zasobu mieszkaniowego, z przeznaczeniem na "tymczasowe pomieszczenia" wyłącznie na czas nieoznaczony, co przeczy "tymczasowości", a zatem przejściowości udostępnienia takiego pomieszczenia. Możliwe jest udostępnienie takiego pomieszczenia na czas oznaczony spoza zasobu mieszkaniowego gminy (art. 4 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów), jednak częstokroć działanie takie może być nieracjonalne z punktu widzenia gospodarki gminy. Gmina, gospodarując swoim mieniem i realizując określone zadania, powinna mieć możliwość kierowania się jasnymi, niesprzecznymi normami» [OTK ZU(A) z 2008 r. Nr 33].

Dostosowanie systemu prawnego do tego wyroku oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego nastąpiło na mocy wskazanej wyżej ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego.

Do ustawy o ochronie praw lokatorów został wprowadzony nowy rozdział 4a, dotyczący tymczasowych pomieszczeń, zawierający m. in. przepisy ustalające okres najmu takich pomieszczeń, możliwość jego przedłużenia (art. 25b i art. 25e w zw. z art. 23 ust. 3) oraz przypadki, gdy pomieszczenie takie nie przysługuje (art. 25d). Dodany został również art. 2 ust. 1 pkt 5a, określający wymagania, jakie pomieszczenie to powinno spełniać, a także art. 4 ust. 2a, nakładający na gminę obowiązek wskazania dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia, noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsce noclegowe w przypadku wykonywania przez komornika opróżnienia lokalu w trybie art. 1046§ 4 k.p.c.

Ochrona praw osób eksmitowanych, którym sąd nie przyznał prawa do lokalu socjalnego zagwarantowana została również w przepisach proceduralnych. Przekwaterowanie tej grupy osób z lokalu do pomieszczenia tymczasowego musi bowiem zostać wstrzymane do czasu wskazania dłużnikowi przez gminę tymczasowego pomieszczenia, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy. Dopiero po upływie tego terminu komornik może usunąć dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe (art. 1046 § 4 k.p.c.). Jeśli zaś dłużnikowi nie przysługuje prawo do tymczasowego pomieszczenia, to wówczas usunięcie dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, może nastąpić po wskazaniu takiej placówki przez gminę, właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu (art. 1046 § 5<sup>1</sup> k.p.c.).

Zgodnie z obowiązującymi obecnie przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów, prawo do lokalu socjalnego musi zostać przyznane przez sąd w

wyroku nakazującym opróżnienie lokalu osobie, która utraciła tytuł prawny do lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego lub była uprawniona do używania lokalu na podstawie stosunku prawnego nawiązanego ze spółdzielnią mieszkaniową albo z towarzystwem budownictwa społecznego (co, *a contrario*, wynika z art. 14 ust. 7 u.o.p.l.) i znajduje się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 14 ust. 4 w zw. z ust. 3 u.o.p.l.).

Lokal socjalny może otrzymać także osoba, wobec której wydane zostało orzeczenie nakazujące opróżnienie lokalu innego, niż wyżej wskazane, na podstawie orzeczenia sądu, jeżeli znajduje się w szczególnej sytuacji materialnej i rodzinnej (art. 14 ust. 1 w zw. z ust. 3 u.o.p.l.).

Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 3 ust. 4 i ust. 7 u.o.p.l.:

- „3. Sąd, badając z urzędu, czy zachodzą przesłanki do otrzymania lokalu socjalnego, orzeka o uprawnieniu osób, o których mowa w ust. 1, biorąc pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania przez nie z lokalu oraz ich szczególną sytuację materialną i rodzinną.
4. Sąd nie może orzec o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego wobec:
  - 1) kobiety w ciąży,
  - 2) małoletniego, niepełnosprawnego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (...) lub ubezwłasnowolnionego oraz sprawującego nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkałą,
  - 3) obłożnie chorych,
  - 4) emerytów i rencistów spełniających 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 (...)

7. Przepisu ust. 4 nie stosuje się do osób, które utraciły tytuł prawny do lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, z wyjątkiem osób, które były uprawnione do używania lokalu na podstawie stosunku prawnego nawiązanego ze spółdzielnią mieszkaniową albo z towarzystwem budownictwa społecznego”.

Prawo do lokalu socjalnego, zgodnie z art. 24 u.o.p.l., sąd może przyznać także osobie, która samowolnie zajęła lokal, którego dotyczy nakaz opróżnienia, jeżeli wymagają tego zasady współżycia społecznego.

Ponadto, w orzecznictwie przyjmuje się, że uprawnienie do lokalu socjalnego może zostać przyznane również w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu socjalnego. Jak bowiem wskazał Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt III CZP 11/13, „[w] wyroku nakazującym opróżnienie lokalu socjalnego sąd orzeka o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy” (OSNC z 2013 r. Nr 11, poz. 121).

Zatem, w przypadku gdy umowa najmu lokalu socjalnego nie zostanie przedłużona, to wówczas, jeśli przesłanki określone w art. 14 ust. 4 u.o.p.l. są aktualne w dacie orzekania, sąd w wyroku nakazującym opróżnienie tego lokalu obowiązany jest do orzeczenia o uprawnieniu do lokalu socjalnego.

Na tle omówionych regulacji można zatem powiedzieć, że celem prawa do lokalu socjalnego jest zapewnienie najsłabszej grupie społecznej, tj. osobom znajdującym się w bardzo trudnej sytuacji materialnej i społecznej, rodzinnej lub osobistej, możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych tuż po wykonaniu nakazu opróżnienia dotychczas zajmowanego mieszkania i do czasu ustania sytuacji, uzasadniającej przyznanie lokalu socjalnego, w tym - uzyskiwania dochodów, które mogłyby im umożliwić zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie (dochody ponad wysokość określoną w

uchwale rady gminy, uzasadniającej oddanie w najem lokalu socjalnego – art. 23 ust. 3 zdanie drugie u.o.p.l.).

Z kolei, osobom, w stosunku do których, w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu, orzeczony został brak uprawnienia do lokalu socjalnego, ustawodawca zapewnił tymczasowy „dach nad głową” w pomieszczeniu tymczasowym.

Możliwość czasowego korzystania z tymczasowego pomieszczenia ma na celu zapewnienie schronienia osobie eksmitowanej, która nie ma możliwości zamieszkania u rodziny lub innych osób, w początkowym okresie poszukiwania przez nią nowego lokalu mieszkalnego.

Okoliczności wymienione w art. 14 ust. 4 u.o.p.l., uzasadniające przyznanie prawa do lokalu socjalnego, na co słusznie zwraca uwagę Sąd pytający, mogą powstać w czasie korzystania przez dłużnika z tymczasowego pomieszczenia i zachować aktualność w czasie prowadzonego postępowania o nakazanie opróżnienia takiego pomieszczenia. Wówczas maksymalny okres, na jaki może zostać zawarta umowa najmu pomieszczenia tymczasowego, tj. do 6 miesięcy, może okazać się okresem dość krótkim na znalezienie mieszkania.

Podkreślić jednak należy, iż ustawodawca zapewnił możliwość przedłużenia umowy najmu tymczasowego pomieszczenia, „jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy” (art. 25e w zw. z art. 23 ust. 3 zdanie pierwsze u.o.p.l.).

Sąd pytający niekonstytucyjności art. 25d pkt 3 u.o.p.l., jak już wyżej wskazano, upatruje w tym, że w sytuacji, gdy gmina odmówi osobie, należącej do grupy podmiotów wymienionych w art. 14 ust. 4 u.o.p.l., przedłużenia umowy najmu pomieszczenia tymczasowego i wystąpi o nakazanie jego opróżnienia, to sąd, w wyroku nakazującym opróżnienie tego pomieszczenia, nie może orzec ani o uprawnieniu do lokalu socjalnego, ani tymczasowego pomieszczenia.

Przypomnieć w tym miejscu należy, iż spełnienie przesłanki funkcjonalnej przez pytanie prawne oznacza, że musi istnieć zależność „między odpowiedzią na pytanie prawne i rozstrzygnięciem sprawy, w związku z którą dane pytanie zostało zadane. To znaczy po pierwsze, że pytanie prawne może być przedstawione tylko w toku rozpoznawanej przez sąd konkretnej sprawy (przy czym nie ma znaczenia to, w jakim stadium postępowania sąd dostrzegł potrzebę zadania pytania prawnego), po drugie - że odpowiedź na pytanie prawne musi mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w toku której pytanie to zostało przedstawione. Przesłanka ta jest więc oparta na treści wyrażonego w kwestionowanym przepisie unormowania, a ściśle - na istnieniu między tym unormowaniem a stanem faktycznym rozpoznawanej przez sąd sprawy relacji uzasadniającej zastosowanie danego przepisu w konkretnej sprawie” [postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2015 r. w sprawie o sygn. P 18/13, OTK ZU(A) z 2015 r. Nr 5, poz. 70].

W niniejszej sprawie, mimo sformułowania zarzutów o niekonstytucyjności kwestionowanego rozwiązania w zakresie, w jakim dotyczy osób, spełniających warunki określone w art. 14 ust. 4 u.o.p.l., to z przedstawionego stanu faktycznego sprawy zawisłej przed Sądem, w związku z którą wniesione zostało niniejsze pytanie prawne, nie wynika jednak, aby pozwany spełniał którekolwiek z wymagań przewidzianych w art. 14 ust. 4 u.o.p.l.

Rozstrzygnięcie sprawy przez Sąd pytający nie jest zatem uzależnione od ewentualnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności rozwiązania ustawy o ochronie praw lokatorów, uniemożliwiającego sądowi przyznanie osobie, spełniającej wymagania art. 14 ust. 4 u.o.p.l., prawa do lokalu socjalnego lub tymczasowego pomieszczenia w wyroku nakazującym opróżnienie takiego pomieszczenia.

Sąd pytający wskazał wprawdzie, że pozwany był już zarejestrowany jako osoba bezrobotna, „jednakże zapomniał stawić się w Urzędzie Pracy; wkrótce

znowu będzie zarejestrowany jako osoba bezrobotna”, niemniej jednak, oznacza to, że przesłanka określona w art. 14 ust. 4 pkt 5 u.o.p.l. nie jest jeszcze aktualna.

Z treści uzasadnienia pytania prawnego trudno jest zaś wywnioskować, iż pozwany spełnia wymagania art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2015 r. Nr 149 ze zm.), aby można było z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, iż w czasie niniejszego postępowania przesłankę tę będzie spełniać. Przepis ten bowiem bardzo szczegółowo określa warunki, jakie spełniać powinna osoba, aby mogła zostać uznana za osobę bezrobotną w rozumieniu tej ustawy.

W tej sytuacji uznać też należy, iż pytanie prawne Sądu Rejonowego w Żorach o konstytucyjność art. 25d pkt 3 u.o.p.l. w zakresie odnoszącym się do osób, o których mowa w art. 14 ust. 4 u.o.p.l., jest przedwczesne, i, na obecnym etapie postępowania przed Sądem pytającym, zmierza do zainicjowania abstrakcyjnej kontroli przepisów, która nie jest dopuszczalna w postępowaniach inicjowanymi pytaniami prawnymi.

Nadmienić również należy, iż przepis art. 25d pkt 3 u.o.p.l. określa wyłącznie przypadek, gdy dłużnikowi nie przysługuje prawo do tymczasowego pomieszczenia.

Przepis ten nie dotyczy zatem prawa do lokalu socjalnego.

Regulacja uniemożliwiająca przyznanie, w wyroku nakazującym opróżnienie tymczasowego pomieszczenia, uprawnienia do lokalu socjalnego nie jest zatem konsekwencją art. 25d pkt 3 u.o.p.l., określającego skutek nakazu opróżnienia tymczasowego pomieszczenia w postaci utraty prawa do tymczasowego pomieszczenia, lecz przyjętego przez ustawodawcę, omówionego wyżej, mechanizmu ochrony praw lokatorów eksmitowanych z mieszkań, a także treści art. 25e u.o.p.l., w myśl którego: „[d]o najmu tymczasowych pomieszczeń stosuje się odpowiednio przepisy art. 4, art. 10 ust.

1-3, art. 11 ust. 2 pkt 1-3, art. 13, art. 18, art. 20 ust. 2a i 2b, art. 21, art. 23 ust. 3 i 4 oraz art. 25”.

Art. 25e u.o.p.l. nie zawiera zatem odesłania do art. 14 u.o.p.l. Niemożność przyznania lokalu socjalnego w wyroku nakazującym opróżnienie pomieszczenia tymczasowego wynika zatem, jak wskazał Sąd Najwyższy w powołanej wyżej uchwale w sprawie o sygn. akt III CZP 11/13, „z normy wyłączającej wprost stosowanie art. 14, zawartej w art. 25e, odnoszącym się do najmu tymczasowych pomieszczeń” (*op. cit.*).

Art. 25e u.o.p.l. nie został poddany kontroli przez Sąd Rejonowy w Żorach w niniejszym pytaniu prawnym.

Art. 25e u.o.p.l. nie zawiera również odesłania do odpowiedniego stosowania w sprawach tymczasowych pomieszczeń przepisu art. 24 u.o.p.l., stanowiącego podstawę do przyznania lokalu socjalnego osobie, która zajęła lokal samowolnie, jeśli byłoby to szczególnie usprawiedliwione w świetle zasad współżycia społecznego.

Tego problemu Sąd pytający jednak nie podniósł. Nie poruszył również kwestii możliwości stosowania art. 5 Kodeksu cywilnego w sprawach dotyczących opróżniania tymczasowych pomieszczeń. Uniemożliwia to zrekonstruowanie zakresu kontroli art. 25e pkt 3 u.o.p.l. w niniejszej sprawie, zgodnie z obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zasadą *falsa demonstratio non nocet*, w inny sposób niż wyżej przedstawiony.

Zauważyć również należy, iż w uzasadnieniu pytania prawnego Sąd pytający stwierdza, iż w przypadku orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niekonstytucyjności art. 2 ust. 1 pkt 5a i art. 25d pkt 3 u.o.p.l. osoby zajmujące tymczasowe pomieszczenia „będą mogły zostać uznane za lokatorów (...) egzekucja opróżnienia przez te osoby zajmowanego tymczasowego pomieszczenia będzie mogła nastąpić (...) albo do lokalu socjalnego, albo do tymczasowego pomieszczenia, nie zaś, jak to ma miejsce obecnie, do

noclegowni, schroniska etc., a więc w praktyce – na bruk” (str. 11 uzasadnienia pytania prawnego).

W istocie, zatem pytanie prawne Sądu Rejonowego w Żorach zmierza do zakwestionowania przyjętej konstrukcji ochrony praw lokatorów, poprzez wyeliminowanie z niej możliwości usuwania dłużników do noclegowni, schronisk lub innych placówek zapewniających miejsca noclegowe.

Oceniane w takim aspekcie zarzuty pytania prawnego potwierdzają pogląd, że Sąd pytający zmierza do kontroli abstrakcyjnej przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, przy czym zarzuty te nabierają charakteru postulatu pod adresem ustawodawcy, aby każdej osobie, wobec której orzeczono obowiązek opróżnienia tymczasowego pomieszczenia, mogło zostać przez sąd przyznane uprawnienie do lokalu socjalnego lub do pomieszczenia tymczasowego.

Abstrakcyjna kontrola przepisów prawa, jak już wyżej wskazano, nie może jednak nastąpić w ramach kontroli inicjowanej pytaniem prawnym.

W rezultacie, stwierdzić należy, iż wobec niespełnienia przez niniejsze pytanie prawne zarówno przesłanki przedmiotowej, jak i przesłanki funkcjonalnej, postępowanie, na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Marzena Kowalska*  
Zastępca Prokuratora Generalnego