SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 81/20
BAS-WAK-1905/20

Warszawa, 29 kwietnia 2021 r.

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 skargi konstytucyjnej W K z 11 marca 2020 r. (sygn. akt SK 81/20), 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. Przedmiot kontroli

1. W dniu 26 sierpnia 2020 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej W K z 11 marca 2020 r. (sygn. akt SK 81/20).

2. Przedmiotem kontroli jest art. 11 ust. 3 pkt 2 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1234, ze zm.; dalej: u.o.p.l. z 2018 r.).

Zaskarżony art. 11 ust. 3 pkt 2 u.o.p.l. z 2018 r. stanowił: „Właściciel lokalu, w którym czynsz jest niższy niż 3% wartości odtworzeniowej lokalu w skali roku, może wypowiedzieć stosunek najmu: z zachowaniem miesięcznego terminu wypowiedzenia, na koniec miesiąca kalendarzowego, osobie, której przysługuje tytuł prawny do innego lokalu położonego w tej samej miejscowości, a lokator może używać tego lokalu, jeżeli lokal ten spełnia warunki przewidziane dla lokalu zamiennego". Przepis ten uległ zmianie na podstawie 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. 18, poz. 756). Nowe brzmienie zaskarżonego przepisu weszło w życie 21 kwietnia 2019 r. i w aktualnym stanie prawnym stanowi: „Właściciel lokalu może wypowiedzieć stosunek najmu z zachowaniem: miesięcznego terminu wypowiedzenia, na koniec miesiąca kalendarzowego, osobie, której przysługuje tytuł prawny do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości, a lokator może używać tego lokalu, jeżeli lokal ten spełnia warunki przewidziane dla lokalu zamiennego" (ustawa 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; dalej: u.o.p.l). Zmiana treści przepisu nie wpływa na przedmiot zaskarżenia.

Z kolei zaskarżony art. 2 ust. 1 pkt 6 u.o.p.l. nie uległ zmianie i stanowi, że: „Ilekroć w ustawie jest mowa o: lokalu zamiennym – należy przez to rozumieć lokal znajdujący się w tej samej miejscowości, w której jest położony lokal dotychczasowy, wyposażony w co najmniej takie urządzenia techniczne, w jakie był wyposażony lokal używany dotychczas, o powierzchni pokoi takiej jak w lokalu dotychczas używanym; warunek ten uznaje się za spełniony, jeżeli na członka gospodarstwa domowego przypada 10 m^2 powierzchni łącznej pokoi, a w wypadku gospodarstwa jednoosobowego – 20 m^2 tej powierzchni".

II. Stan faktyczny i zarzuty skarżącego

1. Skarżący zamieszkiwał w lokalu mieszkalnym o powierzchni m^2 położonym w W przy ul. [...]. Właścicielem tej nieruchomości lokalowej było miasto W (dalej: pozwany, właściciel). Tytuł prawny do powyższego lokalu skarżący nabył na mocy wyroku Sądu Rejonowego w W z stycznia 2004 r., który orzekł, że lipca 1995 r. wstąpił on w stosunek najmu na zasadzie dziedziczenia ustawowego. Pismem z listopada 2017 r. pozwany wypowiedział, działając na podstawie art. 11 ust. 3 pkt 2 u.o.p.l., skarżącemu umowę najmu lokalu mieszkalnego. Przyczyną wypowiedzenia było posiadanie przez skarżącego tytułu do innego lokalu, był on bowiem właścicielem innego mieszkania położonego w W .

Pozwem z czerwca 2018 r. skarżący wniósł o ustalenie bezskuteczności oświadczenia woli pozwanego w przedmiocie wypowiedzenia umowy najmu lokalu mieszkalnego. Zdaniem powoda, wypowiedzenie umowy najmu było bezskuteczne, ponieważ przesłanka tej czynności nie znajduje zastosowania w sytuacji prawnej i faktycznej, w której znalazł się lokator. Z kolei pozwany wniósł o oddalenie pozwu z tej przyczyny, że skarżący jest w stanie zaspokoić własne potrzeby mieszkaniowe, zaś okoliczność przekształcenia lokalu mieszkalnego w lokal użytkowy przez powoda jest irrelewantna w sprawie. Wyrokiem z stycznia 2019 r. (sygn. akt), Sąd Rejonowy dla W oddalił powództwo w całości. „Zdaniem Sądu Rejonowego powództwo podlegało oddaleniu, ponieważ brak jest podstaw do ustalenia, że strony w dalszym ciągu łączy stosunek najmu w/w lokalu mieszkalnego, albowiem powód nie wykazał, że wypowiedzenie umowy najmu przez pozwanego było bezskuteczne" (wyrok Sądu Okręgowego w W

z listopada 2019 r., sygn. akt). Od powyższego orzeczenia skarżący wniósł do Sądu Okręgowego w Wydział Cywilny Odwoławczy apelację, która została oddalona wyrokiem z listopada 2019 r. (sygn. akt). Zdaniem Sądu II instancji „nie budziło wątpliwości, że powodowi przysługuje prawo własności lokalu [...] w W ". A ponadto, tenże lokal spełnia kryterium lokalu zamiennego: „W niniejszej sprawie zostało wykazane, iż lokal przy ul. [...] składa się z dwóch pokoi, kuchni, łazienki i przedpokoju. Lokal jest wyposażony w instalację ciepłej i zimnej wody, kanalizacyjną, centralnego ogrzewania oraz gazową". Co więcej, okoliczność, że lokal ten został przekształcony z mieszkalnego na użytkowy nie ma znaczenia, ponieważ: „po pierwsze, zmiana statusu lokalu była to samodzielna i odwracalna decyzja powoda, a po drugie jak słusznie zauważył sąd I instancji lokal przy ul. [...] nadal spełnia kryteria lokalu zamiennego, ma powierzchnię mieszkalną i użytkową większą niż lokal przy ul. [...]. Okoliczności podnoszone w apelacji, związane z obciążeniami finansowymi w przypadku lokalu użytkowego, kwestią meldunku, czy też funkcją gospodarczą i użytkową nie mają przy tym żadnego znaczenia w sprawie, ponieważ we wskazanej wyżej definicji lokalu zamiennego nie mieszczą się" (wyrok Sądu Okręgowego w W z listopada 2019 r., sygn. akt).

2. Zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 2 (zasada określoności prawa), art. 20 (zasada społecznej gospodarki rynkowej), art. 22 (ograniczenie wolności działalności gospodarczej), art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności) Konstytucji.

3. W ocenie skarżącego, ustawodawca naruszył zasadę wolności gospodarczej przez wprowadzenie „faktycznej możliwości wypowiedzenia najmu lokalu mieszkalnego lokatorowi/przedsiębiorcy, któremu przysługuje tytuł prawny do innego lokalu w postaci lokalu użytkowego wykorzystywanego na cele działalności gospodarczej (tj. lokalu, z którego przedsiębiorca nie może korzystać lub w nim mieszkać, gdyż ten wykorzystywany jest do wykonywania czynności opodatkowanych)". Ustawodawca naruszył również zasadę określoności prawa przez sformułowanie zaskarżonego „przepisu w sposób nieprecyzyjny, niejasny i niekonsekwentny, a mianowicie wywołujący wątpliwości czy hipotezą tego przepisu objęte są także lokale użytkowe, gdy w myśl definicji legalnej lokalem (w tym dotyczy to lokali zamiennych) są wyłącznie lokale do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych

oraz lokale służące twórcy do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury, a nie inne lokale użytkowe". Na rzecz tak postawionej tezy przemawiają następujące argumenty.

Po pierwsze, celem przepisu było wprowadzenie możliwości racjonalnego gospodarowania przez gminy posiadanym zasobem mieszkaniowym, bowiem w wielu przypadkach lokatorzy zajmują mieszkania gminne i równocześnie posiadają tytuł prawny do innego lokalu w tej samej miejscowości lub w miejscowości położonej niedaleko od swojego miejsca zamieszkania. Jak uzasadniał rządowy projektodawca „Przyjęcie tej propozycji pozwoli gminom na odzyskanie dodatkowych lokali mieszkalnych i ich przeznaczenie dla najbardziej potrzebujących".

Lokal, do którego tytuł posiada skarżący, ma charakter użytkowy i jest wykorzystywany do prowadzenia działalności gospodarczej. „Odwrotnie, gdyby lokal użytkowy mógł być zamieszkiwany przez przedsiębiorcę, to przedsiębiorcy – przykładowo – nie przysługiwałoby prawo klasyfikacji poniesionego wydatku na lokal użytkowy jako kosztu uzyskania przychodu, amortyzacji lokalu użytkowego jako środka trwałego lub do obniżenia kwoty podatku należnego o naliczony, o czym z kolei jasno stanowi art. 86 ust. ustawy o podatku od towarów i usług (jak i szósta dyrektywa Rady z dnia 17.05.1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych wspólny system podatku od wartości dodanej)".

Po drugie, „skoro przedsiębiorca nie może zamieszkiwać w lokalu użytkowym, a mimo to posiadanie tytułu prawnego do takiego lokalu jest przesłanką umożliwiającą wypowiedzenie lokatorowi umowy najmu, to oznacza to, że przedsiębiorca będący lokatorem jest w istocie karany przez ustawodawcę za prowadzoną przez siebie działalność i posiadanie w ramach tej działalności stosownych aktywów do jej kontynuowania. Wbrew gołosłownym deklaracjom, ustawodawcy w tym konkretnym przypadku nie interesuje możliwość zaspakajania potrzeb mieszkaniowych człowieka, skoro w sprawie pozbawiono lokatora (skarżącego) jedynego realnego źródła zaspakajania tychże potrzeb".

Po trzecie, „Trudno też przyjąć, że uzasadnieniem wskazanych ograniczeń jest zachowanie proporcji pomiędzy prawami lokatorów a prawami właścicieli. Jak już wskazano, w realiach sprawy nie tylko nie zachowano takiej proporcji (lokatorzy posiadający lokal użytkowy wykorzystywany w działalności gospodarczej są wyłączeni z ochrony lokatorskiej), lecz przede wszystkim samych ograniczeń nie

uzasadnia ważność chronionego dobra. Pojawia się w szczególności pytanie o to na jakiej zasadzie zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych człowieka i likwidacji w tym celu barier dla racjonalnego gospodarowania przez gminę zasobami powinna mieć pierwszeństwo przed swobodą działalności gospodarczej, gdy nie da się w pełni zaspokoić potrzeb mieszkaniowych bez adekwatnej do tego sfery produkcyjnej (działalności gospodarczej)? Czy dobro w postaci zaspakajania potrzeb mieszkaniowych jest tak cenne, że mniej istotna jest od niego podaż produkcyjna odpowiednich towarów/usług na rynku? Jeżeli tak, to jak można zapłacić cenę, gdy brak jest produkcji umożliwiającej jej zapłatę? Takie bowiem równoważne skutki wywołuje wszak stawianie sfery produkcyjnej (swobody działalności gospodarczej) za sferą konsumpcyjną (zaspakajaniem różnych potrzeb)".

Po czwarte, „Jakkolwiek praktyka stosowania skarżonego przepisu przez sąd nie budzi wątpliwości, w tym na zasadzie art. 11 ust. 3 punkt 2 UOPL sąd przyjął, iż można wypowiedzieć umowę najmu nie tylko lokatorowi, któremu przysługuje tytuł do lokalu służącego do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, ale także osobie (skarżącemu), któremu przysługuje tytuł do lokalu użytkowego, w tym nawet wówczas, gdy lokator wykorzystuje ww. lokal użytkowy do prowadzonej przez niego działalności gospodarczej – to skarżony przepis jest w ocenie skarżącego niejasny, nieprecyzyjny i niespójny w zestawieniu z pozostałym przepisami UOPL".

A ponadto, „uzależnienie możliwości wypowiedzenia umowy najmu od tego czy lokal, do którego lokatorowi przysługuje tytuł, spełnia warunki przewidziane dla lokalu zamiennego (warunki te może wszak spełniać lokal użytkowy, o ile jest lokalem o większej powierzchni) – zupełnie nie koresponduje z definicją legalną lokalu z art. 2 ust. 1 pkt 6 UOPL, zgodnie z którą lokalem użytkowym w rozumieniu UOPL jest tylko jeden typ lokalu użytkowego, a mianowicie lokal pracy twórczej. Oznaczać to może, że ustawodawca przewidział w UOPL w istocie tylko jeden rodzaj lokalu użytkowego, którego posiadanie może upoważniać do wypowiedzenia stosunku najmu z zachowaniem miesięcznego terminu wypowiedzenia, a mianowicie jest nim lokal pracy twórczej. Konsekwentnie, przepisy byłyby wzajemnie sprzeczne w ten sposób, że przewidywałyby z jednej strony możliwość wypowiadania umów najmu z uwagi na tytuł prawny do lokalu użytkowego (w art. 11 ust. 3 pkt 2 UOPL) a z drugiej wyłączałyby ze sfery normowania ww. ustawą (art. 2 ust. 1 pkt 6 UOPL) właśnie lokale użytkowe (uniemożliwiając tym samym wypowiadanie umów z uwagi na tytuł do lokalu użytkowego)".

Zdaniem skarżącego „definicja lokalu zamiennego (art. 2 ust. 1 pkt 6 UOPL) wielokrotnie wykorzystuje do własnych celów definicyjnych pojęcie lokal, którego to znaczenie ustawowe określono z kolei w art. 2 ust. 1 pkt 4 UOPL. Nie wiadomo zatem czy lokal zamienny to taki lokal, który jest jednocześnie lokalem w rozumieniu UOPL, czy też definicja lokalu zamiennego ma charakter autonomiczny".

III. Analiza formalna

1. Skarżący wzorcem kontroli czyni art. 20 i art. 22 Konstytucji, który gwarantuje wolność działalności gospodarczej. Skarżący twierdzi, że zaskarżone przepisy uniemożliwiają mu prowadzenie działalności gospodarczej w lokalu stanowiącym jego własność. A ponadto są one niejasne i budzą poważne wątpliwości interpretacyjne. Wobec tego skarżący wzorcami kontroli uczynił związkowo art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Sejm stoi na stanowisku, że konstytucyjna wolność działalności gospodarczej, wywodzona z art. 20 i art. 22 Konstytucji, nie jest adekwatnym wzorcem kontroli w sprawie zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym. Na rzecz takiego stanowiska przemawiają następujące argumenty.

3. Skarżący jako wzorzec konstytucyjny wskazał art. 20 i art. 22 Konstytucji, umieszczone w rozdziale I ustawy zasadniczej zatytułowanym „Rzeczpospolita". Artykuł 20 Konstytucji stanowi: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej". Z kolei art. 22 Konstytucji przewiduje, że „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny". Trybunał wielokrotnie podkreślał w swoich orzeczeniach, że oba przepisy pozostają w związku treściowym, a zakres normowania art. 22 Konstytucji należy odczytywać w kontekście art. 20 Konstytucji (wyrok TK z 13 października 2010 r., sygn. akt Kp 1/09). Artykuł 22 Konstytucji nie proklamuje bowiem samoistnie zasady wolności działalności gospodarczej. Nie określa też, jaka jest treść tej wolności i sfera działań, które są realizacją wolności działalności gospodarczej, lecz dotyczy konstytucyjnych wymogów ograniczenia

wolności działalności gospodarczej (wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02). Trybunał zaznaczył, że zwrot: „wolność działalności gospodarczej" należy rozumieć zarówno jako wolność wyboru działalności gospodarczej, jak i wolność jej wykonywania (wyrok TK z 7 czerwca 2005 r., sygn. akt K 23/04).

W doktrynie prawa konstytucyjnego oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utorował sobie drogę pogląd, w myśl którego art. 22 Konstytucji pełni dwojaką funkcję. „Z jednej strony traktować go należy jako wyrażenie zasady ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej i w tym zakresie stanowi on konkretyzację ogólniejszych zasad, wyrażonych w art. 20, z drugiej strony – może on stanowić podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą" (wyroki TK z: 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00; 2 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 20/01, zob. też B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2009, s.125 i n.).

W nauce prawa wskazuje się, że „Wolność ta wyraża się w możliwości podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, której zasadniczym celem jest osiągnięcie zysku. Dodatkowym elementem jej jest ciągłość. Działalność gospodarcza nie ogranicza się generalnie do jednorazowej czynności. W treść wolności działalności gospodarczej mieści się możliwość samodzielnego podejmowania działalności decyzji gospodarczych, w tym przede wszystkim wyboru rodzaju (przedmiotu) działalności, i wyboru prawnych form ich realizacji" (zob. L. Garlicki, M. Zubik, *Komentarz do art. 20 Konstytucji,* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016, s. 552). A ponadto „Działalność gospodarcza może być prowadzona swobodnie, tzn. «co do zasady nie jest ona ani zakazana, ani też nakazana [...]» (S. Biernat, A. Wasilewski, Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz, Kraków 1997, s. 25)" (L. Garlicki, M. Zubik, *komentarz do art. 20 Konstytucji,* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* t. I, Warszawa 2016, s. 563).

Ustalając adresatów analizowanej wolności, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że: „[Z] użycia w art. 20 i art. 22 Konstytucji zwrotu «wolność działalności gospodarczej» wynika, że chodzi o działalność jednostek (osób fizycznych) oraz instytucji «niepaństwowych» (czy też – szerzej rzecz ujmując – niepublicznych), które mają prawo samodzielnego decydowania o udziale w życiu gospodarczym, zakresie i formach tego udziału, w tym możliwie swobodnego podejmowania różnych działań faktycznych i prawnych, mieszczących się w ramach prowadzenia działalności

gospodarczej. Chodzi tu więc o osoby fizyczne i inne podmioty, które korzystają z praw i wolności przysługujących człowiekowi i obywatelowi" (zob. wyrok TK z 7 maja 2001 r., sygn. akt K 19/00).

Wolność działalności gospodarczej we współczesnym państwie podlega różnym ograniczeniom, co wynika „[C]hociażby z zaakcentowania w art. 20 Konstytucji socjalnego charakteru gospodarki rynkowej" (wyrok TK z 2 grudnia 2002 r., sygn. akt 20/01). Nie ma więc ona charakteru absolutnego i w pewnych sytuacjach może być reglamentowana pod warunkiem spełnienia konstytucyjnie określonych przesłanek. Pierwsza z nich wymaga, aby ograniczenia wolności gospodarczej znajdowały uzasadnienie w ważnym interesie publicznym, natomiast druga – aby zostały one wprowadzone w drodze ustawy. Trzecia przesłanka nakazuje zachowanie zasady proporcjonalności przy wprowadzaniu ograniczeń wolności gospodarczej (zob. wyrok TK z 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 33/98).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 kwietnia 2003 r., (sygn. akt SK 24/02) wyraził pogląd, w myśl którego „[A]rt. 22 Konstytucji reguluje wprost w sposób wyczerpujący i kompleksowy zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Jeżeli więc uznać, że wolność działalności gospodarczej jest jedną z konstytucyjnych praw i wolności jednostki [...], to art. 22 Konstytucji stanowiąc *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji wyłącza jego stosowanie jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej. [...] Uzasadnione jest również przyjęcie, że – z jednej strony – każdy przypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści się w klauzuli «ważnego interesu publicznego» w rozumieniu art. 22 Konstytucji. Natomiast patrząc z drugiej strony stwierdzić należy, że w zakresie «ważnego interesu publicznego» mieszczą się również wartości nie wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest, przynajmniej patrząc pod kątem materialnych podstaw (przesłanek) ograniczeń, szerszy od zakresu dopuszczalnych ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji".

Trybunał Konstytucyjny, rozważając problem dopuszczalnych ograniczeń sfery wolności gospodarczej, stwierdził, iż pewne obowiązki nakładane na przedsiębiorców nie mogą być postrzegane jako naruszenia art. 20 i art. 22 Konstytucji. Ograniczeniem wolności prowadzenia działalności gospodarczej nie są więc

regulacje ustawowe mające charakter uniwersalny i odnoszące się do wszystkich przedsiębiorców (legalizacja działalności gospodarczej poprzez uzyskiwanie wpisu w rejestrze przedsiębiorców lub ewidencji działalności gospodarczej, obowiązki statystyczne, rejestracja podatkowa, ubezpieczenia społeczne, przestrzeganie wymagań związanych z oznaczeniem przedsiębiorcy i jego towarów, organizacja finansów przedsiębiorstwa, przestrzeganie zasad ochrony życia i zdrowia ludzkiego oraz bezpieczeństwa, moralności publicznej i ochrony środowiska, a także wymagań natury technicznej i technologicznej, policja gospodarcza, itd.). Powyższe „[R]egulacje prawne – mimo że uciążliwe dla przedsiębiorców – nie mają na celu ograniczania przedsiębiorczości, Trybunał nie traktuje ich jako ograniczeń wolności prowadzenia działalności gospodarczej rozumianej jako prawo podmiotowe rekonstruowane z art. 20 i art. 22 Konstytucji" (wyrok TK z 19 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 35/08).

4. Zaskarżone przepisy, które ograniczają wolność działalności gospodarczej skarżącego, ulokowane są w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Co więcej, skarżący nie występował przed sądem I i II instancji w charakterze przedsiębiorcy, a więc podmiotu będącego uczestnikiem profesjonalnego obrotu gospodarczego. W stanie faktycznym sprawy był stroną umowy najmu mieszkania komunalnego, a więc lokatorem w rozumieniu u.o.p.l. Lokatorem jest najemca lokalu lub osoba używającą lokalu na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności. Dodatkowo przedmiotem umowy najmu był lokal mieszkalny znajdujący się w zasobach mieszkaniowych gminy. W tym układzie odniesienia, ani stroną stosunku prawnego, który legł u podstaw skargi konstytucyjnej, nie był przedsiębiorca, ani też przedmiot umowy najmu (mieszkanie znajdujące się w zasobach gminy) nie był wykorzystywany do prowadzenia działalności gospodarczej. Jest więc oczywiste, że zaskarżone przepisy znajdowały zastosowanie do czynności prawnej, której stroną był lokator i nie dotyczyły czynności prawnych dokonywanych przez przedsiębiorców w ramach obrotu gospodarczego. Ważna dla sprawy jest również okoliczność, że zaskarżone przepisy ukierunkowane są na prowadzenie racjonalnej i skutecznej polityki mieszkaniowej przez władze publiczne. Służą one osiągnięciu bezpieczeństwa socjalnego osób, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych.

Obowiązek prowadzenia tak określonej polityki wynika z art. 75 Konstytucji, który przewiduje, że: „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania" (ust. 1) oraz „Ochronę praw lokatorów określa ustawa" (ust. 2). Zakres konstytucyjnej regulacji dopełnia art. 76 Konstytucji, wedle którego: „Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi; zakres tej ochrony również ma określać ustawa". Powyższe przepisy z jednej strony nakazują chronić ważne interesy lokatorów i najemców. Z drugiej jednak strony „Polityka mieszkaniowa, przeciwdziałanie bezdomności, w tym problematyka ochrony praw lokatorów, a także popieranie starań obywateli o uzyskanie własnego lokum powinny [...] znajdować się w kręgu zainteresowania (i być przedmiotem aktywnego działania) władz publicznych" (wyrok TK z 23 maja 2006 r., sygn. akt SK 51/05).

Do zadań własnych gminy należy zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych mieszkańców lokalnej wspólnoty (art. 4 u.o.p.l.). „Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 marca 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191, ze zm.) lokale należące do rad narodowych oraz terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego – jako element mienia ogólnonarodowego – stały się *ex lege* własnością komunalną. Obowiązkiem gmin jest odpowiednie gospodarowanie zasobem mieszkaniowym, odtwarzanie go oraz powiększanie w zależności od bieżących potrzeb danej jednostki samorządu terytorialnego. W art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.; dalej: ustawy o samorządzie gminnym) ustawodawca wskazał, że do podstawowych zadań własnych gmin należy m.in. gospodarowanie nieruchomościami (pkt 1) i gminne budownictwo mieszkaniowe (pkt 7). W sposób bardziej szczegółowy zadania mieszkaniowe gmin zostały unormowane w ustawie z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509, ze zm.; dalej: ustawa o najmie lokali). W myśl art. 5 ust. 2 tej ustawy obowiązkiem gmin było zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych rodzin o niskich dochodach oraz zapewnianie lokali socjalnych i zamiennych w wypadkach przewidzianych w tej ustawie" (wyrok TK z 8 kwietnia

2010 r., sygn. akt P 1/08). Zadanie to zostało powtórzone przez art. 4 u.o.p.l. i rozwinięte w rozdziale 3 tej ustawy zatytułowanym „Mieszkaniowy zasób gminy".

Również zaskarżona ustawa realizuje konstytucyjny obowiązek ochrony praw lokatorów i najemców, o którym mowa w art. 75 ust. 2 i art. 76 Konstytucji. Określa ona bowiem zasady i formy ochrony lokatorów (art. 1 u.o.p.l.), które obejmują: a) ochronę przed eksmisją na bruk, b) ochronę przed nadmiernymi czynszami, c) trwałość stosunku najmu, d) ochronę przed bezdomnością osób o niskich dochodach. Prawom lokatorów dedykowany jest rozdział 2 u.o.p.l. zatytułowany „Prawa i obowiązki właścicieli i lokatorów". Tytuł rozdziału 2 [...] „zapowiada regulację o zakresie szerszym niż wynikająca z tytułu całej ustawy o ochronie praw lokatorów i z art. 1, mowa tu bowiem nie tylko o ochronie, ale i samych prawach oraz obowiązkach lokatorów. Nie oznacza to, jak zauważa się w literaturze, że ustawa tworzy swoisty typ stosunku prawnego i reguluje jego treść. Z użytych w tej ustawie określeń «lokator» i «właściciel», zdefiniowanych w art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2, wynika, że ustawa zakłada istnienie różnych stosunków prawnych uprawniających do używania lokalu (można je określić skrótowo jako «stosunki lokatorskie»). Przepisy w niej zawarte, oprócz instrumentów mających zapewnić ochronę praw lokatorów, regulują jedynie takie prawa i obowiązki lokatorów, które mają charakter wspólny w stosunku do ogółu lokatorów, bez względu na to, czy używają oni lokal w ramach stosunku najmu, czy innego stosunku prawnego" (uchwała składu siedmiu sędziów SN z 20 maja 2005 r., sygn. akt III CZP 6/05). Przepisy u.o.p.l. zapewniają korzystne i efektywne instrumenty ochrony praw lokatorów i trwałości stosunku najmu lokalu (wyrok TK z 23 maja 2006 r., sygn. akt SK 51/05).

Stosunek najmu, a więc umowa o odpłatne używanie lokali, może być nawiązany zarówno na czas oznaczony, jak i nieoznaczony (art. 5 u.o.p.l.). Jeśli chodzi o umowy o odpłatne używanie lokali nienależących do zasobów mieszkaniowych jednostek samorządu terytorialnego, to mogą być zawierane na czas nieoznaczony, jednakże ustawa dopuszcza możliwość zawarcia umowy na czas oznaczony, gdy takie żądanie zgłosi lokator. Zgodnie z art. 20 ust. 2 u.o.p.l. lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy, z wyjątkiem lokali będących przedmiotem najmu socjalnego, mogą być wynajmowane tylko na czas nieoznaczony. Gmina powołuje do życia mieszkaniowy zasób w celu realizacji zadania własnego, polegającego na tworzeniu warunków służących do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Gmina, na zasadach i w przypadkach

określonych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 5 u.o.p.l.). „Z przedstawionych unormowań zdaje się wynikać, że w mieszkaniowym zasobie gminy – poza lokalami zamiennymi i «lokalami związanymi ze stosunkiem pracy» – nie ma miejsca na najem lokali mieszkalnych na rzecz osób dobrze sytuowanych materialnie, a gmina nie została wyposażona w uprawnienie do oddawania mieszkań w najem na «zwykłych», komercyjnych zasadach. Tworząc warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, gmina powinna skoncentrować swoją uwagę na osobach, które ze względów finansowych nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić potrzeby posiadania mieszkania na rynkowych zasadach. Niezwykle ważne jest takie ustalenie kryteriów uzasadniających przydział lokalu komunalnego, aby zachować elementarne prawo każdego człowieka do godności" (D. Fleszer, *Prawo do lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego na gruncie orzecznictwa*, „Samorząd Terytorialny" 2018, nr 4, s. 53-54). Trzeba również dodać, „działalność gmin również w odniesieniu do mienia komunalnego nie opiera się wyłącznie na przepisach prawa cywilnego, ale ze względu na publicznoprawny status gmin i mienia komunalnego działalność gmin odbywa się także według przepisów prawa samorządowego. Z tego względu działania i akty prawne podejmowane przez organy samorządu terytorialnego mogą być kwalifikowane jako działania z zakresu wykonywania administracji publicznej, mimo, że zmierzają do wywołania w przyszłości skutków cywilnoprawnych" (wydana w składzie siedmiu sędziów uchwała NSA z 21 lipca 2008 r., sygn. akt I OPS 4/08).

W celu realizacji powyżej określonego zadania rada gminy uchwala wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, obejmujące między innymi zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy (art. 21 ust. 1 u.o.p.l.). Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować między innymi zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu. Z kolei zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności: 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą stosowanie obniżek czynszu; 2) warunki zamieszkiwania

kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy; 3) kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu; 4) warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale winnych zasobach; 5) tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społeczne zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy; 6) warunki, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności; 7) zasady przeznaczania lokali na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej (art. 20 ust. 3 u.o.p.l.).

Jako że gmina zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach, to zaskarżona ustawa zobowiązuje osobę, która ubiega się o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu i najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy, do ujawnienia stanu majątkowego członków gospodarstwa domowego, w tym wysokości osiągniętych dochodów. Gmina odmawia zawarcia umowy w przypadku niezłożenia oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości (art. 21b ust. 4 i 6 u.o.p.l.). Wymóg ten dotyczy także umowy najmu socjalnego, która nie może być zawarta z osobą mającą tytuł prawny do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego przekraczają wysokość określoną w uchwale rady gminy. Gmina może wypowiedzieć najemcy umowę najmu socjalnego lokalu bez zachowania terminu wypowiedzenia, jeżeli uzyskał on tytuł prawny do innego lokalu i może go używać.

Również gmina może wypowiedzieć umowę najmu lokatorowi, któremu przysługuje tytuł prawny do innego lokalu położonego w tej samej miejscowości lub pobliskiej. W nauce prawa wskazuje się, że: „Rodzaj tytułu prawnego nie ma znaczenia na gruncie komentowanego przepisu. Może to być zatem zarówno tytuł prawnorzeczowy, jak i obligacyjny. Wątpliwości budzi kwestia, czy musi to być tytuł samodzielny (tak *Zoll, Olczyk, Pecyna*, Ustawa o ochronie praw lokatorów, s. 148), czy też wystarczy tytuł pochodny (tak na gruncie art. 11 ust. 4 OchrLokU *A. Mączyński*, Reformowanie i deformowanie, s. 147). W przepisie mowa jest

o przysługiwaniu tytułu prawnego do lokalu, co sugeruje, że chodzi o tytuł samodzielny, a nie pochodny, który lokator uzyskałby dopiero po zamieszkaniu z osobą mającą samodzielny tytuł do innego lokalu" (K. Pałka, *komentarz do art. 11 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* [w:] *Prawo spółdzielcze i mieszkaniowe. Komentarz*, t. VI B, red. K. Osajda, Warszawa 2018, Legalis/el., nb. 46).

Zaskarżony przepis ogranicza swobodę właściciela, ponieważ wprowadza dodatkowe przesłanki skutecznego wypowiedzenia umowy najmu: a) najemca może zamieszkiwać w lokalu, do którego przysługuje mu tytuł prawny, b) lokal ten spełnia warunki przewidziane dla lokalu zamiennego, c) lokal musi być położony w tej samej miejscowości lub pobliskiej. „Fakt posiadania tytułu prawnego do lokalu nie może być [...] zawsze utożsamiany z faktem posiadania przez daną osobę dysponującą takim tytułem – zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Można posiadać tytuł do lokalu, którego stan nie nadaje się w ogóle do zamieszkania, bo jest zrujnowany, bądź nie spełnia podstawowych warunków sanitarnych umożliwiających w nim zamieszkanie [...]" (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 30 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 482/20). Istotne jest by spełniał on warunki lokalu zamiennego, przez który rozumie się lokal wyposażony w co najmniej takie urządzenia techniczne, w jakie był wyposażony lokal używany dotychczas, a także o powierzchni pokoi takiej jak w lokalu dotychczas używanym. Warunek ten uznaje się za spełniony, jeżeli na członka gospodarstwa domowego przypada 10 m.kw. powierzchni łącznej pokoi, a w przypadku gospodarstwa jednoosobowego – 20 m.kw. tej powierzchni. Innymi słowy lokal, do którego przysługuje najemcy tytuł prawny, powinien mieć standard porównywalny z lokalem wynajmowanym, a przede wszystkim zaspokajać potrzeby mieszkaniowe. A zatem formalna kwalifikacja lokalu nie ma znaczenia przy ustalaniu, czy lokal może służyć celom mieszkalnym lokatora, ponieważ „Ustawa stanowi, że lokalem jest każde pomieszczenie, które służy zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, a więc każde wykorzystywane do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, choćby jego przeznaczenie było inne. Istotna jest funkcja rzeczywiście pełniona przez pomieszczenie. W szczególności nie ma znaczenia formalna kwalifikacja lokalu jako mieszkalnego albo wykorzystywanego zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne (zob. art. 2 ust. 2 WłLokU) czy też jako lokalu użytkowego (§ 3 pkt 14 WarunkiTechR)" (K. Pałka, J. Zawadzka, *Komentarz do art. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie*

gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego [w:] *Prawo spółdzielcze i mieszkaniowe. Komentarz*, t. VI B, red. K. Osajda, Warszawa 2018, legalis/el, nb. 71).

Na koniec należy wskazać, że przepis art. 11 ust. 3 pkt 2 u.o.p.l. pozwala „gminom na odzyskanie dodatkowych lokali mieszkalnych i ich przeznaczenie dla najbardziej potrzebujących. Jednocześnie w celu realizacji w praktyce tego zapisu nałożono na najemcę obowiązek składania, na żądanie gminy, oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu pod sankcją odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań" (R. Dziczek, *Komentarz do art. 11 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego* [w:] *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów, wyd. VII*, Warszawa 2020, nb 4; zob. też *rządowy projekt ustawy 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,* druk sejmowy nr 2192/VIII kad.)

Reasumując należy stwierdzić, że: po pierwsze, zaskarżona ustawa realizuje konstytucyjny obowiązek ochrony lokatorów i najemców, przewidziany w art. 75 i art. 76 Konstytucji. Po drugie, do zadań własnych gminy należy zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jej mieszkańców. Powyższe zadanie gminy nie może być analizowane w kategoriach działalności gospodarczej, która korzysta z konstytucyjnej ochrony przewidzianej w art. 20 i art. 22 Konstytucji (wyrok TK z 9 lipca 2007 r., sygn. akt P 30/06). Gminy nie mogą bowiem zawierać umów najmu lokali mieszkalnych na zasadach wolnorynkowych. Po trzecie, niniejsza sprawa nie dotyczy umów, „które byłyby ściśle i na zasadzie wyłączności prawnej lub faktycznej związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, co mogłoby ewentualnie uzasadniać traktowanie art. 22 Konstytucji jako miarodajnego wzorca kontroli" (wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02). Umowy najmu lokalu należącego do zasobów gminnych nie mogą być zawierane przez przedsiębiorców w ramach ich działalności, ale tylko przez osoby fizyczne, które znajdują się w trudnej sytuacji materialnej. Nie są to więc umowy należące do obrotu gospodarczego. Ograniczenia wprowadzone przez zakwestionowane przepisy nie dotyczą więc przedsiębiorców i nie mają żadnego formalnego odniesienia do działalności gospodarczej. Po czwarte, zaskarżone przepisy, wyznaczając zakres swobody umów, mogły

oddziaływać na prowadzenie działalności gospodarczej przez skarżącego, ale jedynie na zasadzie faktycznego (a nie normatywnego) związku.

5. Przenosząc powyższe ustalenia na grunt niniejszego postępowania należy stwierdzić, iż w sprawie zawisłej przed TK nie istnieje symetria konstytucyjnego wzorca i przedmiotu zaskarżenia. Treść art. 22 i art. 20 Konstytucji nie pozostaje w bezpośrednim związku z kwestionowaną regulacją, choć nie można wykluczyć, iż skutkiem jej obowiązywania mogła być decyzja skarżącego o zaprzestaniu prowadzenia działalności gospodarczej lub niepodejmowaniu działalności gospodarczej w lokalu, do którego przysługuje mu prawo własności. Trzeba jednak podkreślić, że skarżący przekształcił własne mieszkanie w lokal użytkowy by czerpać z niego korzyści, a swoje potrzeby mieszkaniowe zaspokajał w lokalu gminy. Zaskarżone przepisy, jak wskazuje przeprowadzona analiza, nie są jednak źródłem zakazu czy nakazu prowadzenia określonej działalności gospodarczej. W rezultacie art. 20 i art. 22 Konstytucji należy uznać za nieadekwatne wzorce kontroli art. 11 ust. 3 pkt 2 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 6 u.o.p.l. z 2018 r.

6. Wobec powyższego wniosku pozostaje do wyjaśnienia, czy art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji mogą stanowić samodzielne wzorce kontroli w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną.

Istotą skargi konstytucyjnej jest ochrona konstytucyjnych praw i wolności skarżącego. A to oznacza, że przepisy o charakterze ustrojowym nie są adekwatnymi wzorcami kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że w przypadku skargi właściwego wzorca kontroli nie stanowią zasady ustrojowe i normy adresowane do ustawodawcy, nakładające na niego obowiązek regulowania określonych dziedzin życia (zob. postanowienia TK z: 26 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 1/02; 15 września 2011 r., sygn. akt Ts 167/11 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem).

W wyjątkowych przypadkach Trybunał dopuszcza możliwość powoływania się na zasady konstytucyjne jako wzorce konstytucyjne w postępowaniu wszczętym ze skargi konstytucyjnej. Taka możliwość mogłaby się pojawić w dwóch przypadkach. Po pierwsze, gdyby skarżący wywiódł z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji prawa lub wolności, które nie zostały wyraźnie wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych. W takim przypadku przepisy te stanowią samodzielne wzorce

kontroli. Po drugie, skarżący może odwołać się do zasady sprawiedliwości lub zasady równości w celu uzupełnienia i wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym. Wówczas art. 2 i art. 32 Konstytucji pełnią funkcję pomocniczych wzorców kontroli, występujących w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym, gwarantującym prawa lub wolności (wyrok TK z 28 października 2010 r., sygn. akt SK 19/09; postanowienie TK z 19 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 1/17).

Żadna z powyżej opisanych sytuacji nie zachodzi jednak w sprawie zawisłej przed TK. Taki stan rzeczy uprawnia Sejm do wniosku — na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 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) – o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

7. Mając na uwadze dotychczasowe ustalenia należy stwierdzić, iż art. 20 i art. 22 Konstytucji stanowią nieadekwatne wzorce kontroli, zaś art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji nie mogą stanowić samodzielnych wzorców kontroli. Wobec tego Sejm wnosi, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, o **umorzenie** postępowania w sprawie zawisłej przed TK.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek