



PK VIII TK 57.2020

P 6/20

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego Gdańsk-Północ w Gdańsku I Wydział Cywilny, czy:

„art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U.2019.1182 t.j. z dnia 2019.06.26), 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 jest zgodny z art. 32 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”

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

przedstawiam następujące stanowisko:

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

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy Gdańsk-Północ w Gdańsku I Wydział Cywilny (dalej: Sąd pytający lub Sąd), postanowieniem z dnia 10 stycznia 2020 r., sygn. , przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu przytoczone na wstępie pytanie prawne.

Pytanie to zostało przedstawione w związku z postępowaniem w sprawie z powództwa Prokuratora Rejonowego w G (dalej: prokurator), działającego na rzecz B. B., przeciwko Gminie Miasta o ustalenie.

Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że przeciwko B B., na podstawie postanowienia sądu o przysądzeniu własności, toczy się postępowanie egzekucyjne o wydanie i opróżnienie lokalu.

Zawiadomiony o tym postępowaniu prokurator wniósł o ustalenie, że B B. przysługuje uprawnienie do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, podnosząc, że B B. spełnia kryteria objęcia ochroną wynikającą z art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 611 ze zm.; dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów lub u.o.p.l.).

Pozwana Gmina Miasta wniosła o oddalenie powództwa w całości, wskazując w odpowiedzi na pozew m.in., że przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów nie znajdują zastosowania w sytuacji, gdy egzekucja prowadzona jest przeciwko osobie, która utraciła prawo własności nieruchomości, gdyż osoba taka nie jest lokatorem w rozumieniu tej ustawy.

Rozpoznając powyższą sprawę, Sąd pytający powziął wątpliwość co do zgodności art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2 u.o.p.l. z art. 32 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.

W przekonaniu Sądu pytającego, „definicja <lokatora> zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 1 UOPL 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” (s. 4 postanowienia Sądu pytającego).

Zdaniem Sądu pytającego, „[o]bowiązujący 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 lokalu. Przy czym zróżnicowanie to nie wynika z okoliczności, wskutek których osoby eksmitowane tytuł prawny utraciły, lecz z tego jaki tytuł prawny do lokalu posiadały przed jego utratą. (...) W sytuacji, gdy do utraty prawa do lokalu dojdzie z takich samych przyczyn, o kwestii ochrony wynikającej z art. 14 ust. 4 UOPL przesądza jaki tytuł prawny dana osoba utraciła. W świetle powyższego mogą pojawić się wątpliwości, czy jest zapewniona równość wobec prawa – do ochrony przed <eksmisją na bruk> – dla osób, które z powodu takich samych okoliczności utraciły prawo do zajmowanego lokalu, co może stanowić naruszenie zasady równości wobec prawa wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (s. 4-5 *ibidem*).

W ocenie Sądu pytającego, „regulacja taka jak zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 14 ust. 1 i 4 UOPL może nie spełniać kryteriów odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych. Podobieństwo w przedmiotowej sprawie wyraża się w braku tytułu do lokalu, ewentualnie w okolicznościach utraty prawa do tego lokalu. Prowadzi to w obu przypadkach do braku prawa do jakiegokolwiek lokalu i w konsekwencji może prowadzić do bezdomności. Odmiennosc zaś wyraża jedynie w fakcie, iż osobom przysługiwało inne prawo do lokalu. (...) Zdaniem Sądu, różnicowanie sytuacji prawnej osób zajmujących lokal na podstawie umowy najmu czy też, którym przysługuje ograniczone prawo rzeczowe (spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego) z sytuacją osób, które utraciły prawo własności do zajmowanego lokalu w toku postępowania egzekucyjnego, jest trudne do pogodzenia z zasadą równości wobec prawa. Odstępstwo od tej zasady, 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” (s. 6 *ibidem*).

Uzasadniając zarzut niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 75 ust. 1 Konstytucji, Sąd pytający odwołał się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2017 r., sygn. K 27/15 (OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 74) oraz wyraził przekonanie, że „ustawodawca w sposób niedostateczny chroni przed bezdomnością osoby, które utraciły prawo własności do lokalu i prowadzone jest wobec nich postępowanie egzekucyjne na podstawie tytułu wykonawczego opisanego w art. 999 § 1 k.p.c.” (s. 7 *ibidem*).

Według Sądu, „[p]oprzez art. 2 ust. 1 pkt 1 (oraz pkt 2) UOPL ustawodawca istotnie ograniczył ochronę dla osób zdefiniowanych w art. 14 ust. 4 UOPL wymagających wzmożonej ochrony. Z jednej strony ustawodawca wskazuje, iż określony katalog osób, ze względu na sytuację życiową, bądź bezradność

wymagają bezwzględnej ochrony państwa przed bezdomnością, z drugiej zaś, pozbawia tej ochrony tych osób, spośród wymienionych w art. 14 ust. 4 UOPL, które uprzednio były właścicielami lokalu. Ochrona taka przysługuje osobom, które utraciły spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, uznane za lokatorów w myśl art. 2 ust. 1 pkt 1 UOPL a nie przysługuje osobom, które utraciły prawo własności. W ocenie sądu celowa jest kontrola zgodności z art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, tych przepisów UOPL które nie przyznają zwiększonej ochrony przed bezdomnością osobom z kręgu osób wymienionych w art. 14 ust. 4 UOPL tylko z uwagi na fakt, że utraciły inny tytuł prawny, niż prawo do lokalu wynikające ze stosunku prawnego o charakterze zobowiązaniowym lub ograniczone prawo rzeczowe” (*ibidem*).

Sąd pytający wskazał też, że „[k]westia odpowiedzi na pytanie, czy osobie na rzecz której Prokurator wytoczył powództwo, przysługuje co do zasady ochrona wynikająca z art. 14 ust. 4 UOPL jest niezbędna do rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed Sądem Rejonowym Północ w Gdańsku. W przypadku uznania, iż kwestionowany przepis jest niezgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, wobec osób, co do których toczy się egzekucja na podstawie tytułu wykonawczego opisanego art. 999 § 1 k.p.c., możliwe będzie orzeczenie o uprawnieniu osoby, na rzecz której Prokurator wytoczył powództwa, do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu na podstawie art. 14 ust. 4 UOPL. Jak wynika z analizy dokumentów przedłożonych przez stronę powodową, osoba, na rzecz której Prokurator wytoczył powództwo o ustalenie w przedmiotowej sprawie, spełniałaby przesłanki orzeczenia o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu wyrażone w art. 14 ust. 4 UOPL” (s. 7-8 *ibidem*).

Merytoryczną ocenę zarzutów podniesionych przez Sąd pytający musi poprzedzić ustalenie, czy pytanie prawne spełnia wymagania, od których zależy dopuszczalność jego rozpoznania.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, „[k]ażdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”.

Z przepisu tego wynika, że „dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego jest uwarunkowana trzema przesłankami: 1) podmiotową – może to uczynić jedynie sąd jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatywy i egzekutywy, 2) przedmiotową – przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie zarzut niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą oraz 3) funkcjonalną, która ogranicza możliwość wystąpienia z pytaniem prawnym tylko do sytuacji, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2019 r., sygn. P 5/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 12; *vide* również – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 2018 r., sygn. P 7/16, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 14 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 11 października 2017 r., sygn. P 21/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 70; z dnia 20 maja 2020 r., sygn. P 11/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 17 i z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. P 107/15, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 34; *vide* też – A. Mączyński, J. Podkowiak, komentarz do art. 193, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan i L. Bosek, wyd. C. H. Beck 2016 r., s.1253).

Jednocześnie warunkiem skutecznego wniesienia pytania prawnego jest spełnienie warunków formalnych określonych w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa otpTK). W myśl art. 52 ust. 2 ustawy otpTK, pytanie prawne zawiera: 1) wskazanie sądu, przed

którym toczy się postępowanie w sprawie, oraz oznaczenie sprawy; 2) wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny; 3) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; 4) sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego oraz uzasadnienie tego zarzutu, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie; 5) wyjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione.

W niniejszej sprawie analiza pytania prawnego wskazuje na kumulację negatywnych przesłanek postępowania, wykluczających dopuszczalność merytorycznego rozpoznania, podniesionych w tym pytaniu prawnym, zastrzeżeń co do zgodności z Konstytucją kwestionowanej regulacji.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że Sąd pytający nie określił w odpowiedni sposób kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części.

Przedmiotem kontroli w toku postępowania inicjowanego pytaniem prawnym jest, jak już wcześniej wskazano, akt normatywny, a więc poszczególne normy prawne, które zostały prawidłowo wyprowadzone z przepisów prawa przy użyciu uznanych metod wykładni (*vide* – A. Mączyński, J. Podkowiak, *op. cit.*, *str.* 1260). W związku z tym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że „[c]elem inicjowania każdego postępowania przed Trybunałem jest wyeliminowanie określonej instytucji lub rozwiązania występującego w obowiązującym porządku prawnym, ze względu na jego sprzeczność z zasadami i wartościami wyrażonymi w Konstytucji. Przepis prawa, a więc określona jednostka zdaniowa czy redakcyjna aktu normatywnego, jest formalnym sposobem wyrażenia w prawie pozytywnym normy prawnej. W konsekwencji to właśnie norma prawna zawarta w przepisie określa przedmiot postępowania skierowanego na kontrolę konstytucyjności” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 września 2007 r., sygn. P 43/06, OTK ZU

nr 8/A/2007, poz. 95; *vide* też – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. P 39/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 161 i z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. P 88/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 146).

W związku z powyższym „[n]a sądzie, który występuje z pytaniem prawnym ciąży (...) obowiązek wskazania stosownych przepisów wyrażających kwestionowaną normę prawną” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 12 marca 2014 r., sygn. P 27/13, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 30; *vide* też – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. P 64/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 175) oraz określenia treści normy prawnej, wyprowadzonej za pomocą uznanych metod wykładni prawa, która – zdaniem sądu – z tych przepisów wynika (*vide* – A. Mączyński, J. Podkowiak, *op. cit.*, s. 1261; *vide* też – M. B. Wilbrandt-Gotowicz, *Przesłanki przedmiotowe pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach sądowoadministracyjnych*, [w:] *Instytucja pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych*, Oficyna 2010, LEX/el nr 113056).

W niniejszej sprawie Sąd, określając przedmiot zaskarżenia, wymienił w *petitum* pytania prawnego dwa przepisy, tj. art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, które stanowią: „Ilekcroć 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) właścicieli – należy przez to rozumieć wynajmującego lub inną osobę, z którą wiąże lokatora stosunek prawny uprawniający go do używania lokalu”.

Jednak zawarte w *petitum* pytania prawnego (bezpośrednio po art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2 u.o.p.l.) sformułowanie: „**który** [podkr. wł.] 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** [podkr.

wł.] na stosowanie wobec tych osób art. 14 ust. 1 i 4 w/w ustawy”, posługujące się liczbą pojedynczą („który”, „nie pozwala”) oraz nawiązujące do treści tylko jednego z wymienionych wcześniej dwóch odrębnych przepisów ustawy o ochronie lokatorów, sugeruje, że zastrzeżenia Sądu pytającego odnoszą się tylko do art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l., zawierającego definicję lokatora, i nie dotyczą art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l., zawierającego definicję właściciela.

Również z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że podniesione przez Sąd zarzuty nie dotyczą treści normatywnej art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l. Uzasadnienie pytania prawnego nie nawiązuje do zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l. ustawowej definicji właściciela i nie zawiera argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niezgodności tego przepisu z powołanymi wzorcami kontroli.

W związku z powyższym już w tym miejscu należy stwierdzić, że w zakresie zarzutu niezgodności art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l. z art. 32 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji pytanie prawne nie spełnia wymogu określonego w art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy otpTK.

Dalsza analiza pytania prawnego wskazuje, że istotą podniesionych w nim zarzutów jest nieobjęcie byłego właściciela lokalu, który jest zobowiązany do opróżnienia pomieszczeń, ochroną w postaci – orzekanego przez sąd obligatoryjnie w stosunku do kategorii osób wymienionych w art. 14 ust. 4 u.o.p.l. – uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu.

Wymieniony w *petitum* pytania art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. nie określa jednak zakresu podmiotowego orzekanego przez sąd uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu i nie tworzy samodzielnie regulacji będącej przedmiotem konstytucyjnych wątpliwości Sądu pytającego. Przepis ten zawiera ustawową definicję lokatora. Znaczenie normatywne art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. polega na wiążącym ustaleniu znaczenia pojęcia lokatora występującego w dalszych przepisach ustawy o ochronie praw lokatorów. Wskazany jako przedmiot kontroli art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l., który zawiera jedynie obowiązujące dyrektywy

interpretacyjne pojęcia lokatora, nie mógł zatem wywołać przypisywanych temu przepisowi przez Sąd pytający skutków w postaci niedostatecznej ochrony przed bezdomnością lub nieuzasadnionego zróżnicowania podmiotów podobnych w zakresie ochrony w postępowaniu egzekucyjnym świadczenia polegającego na opróżnieniu lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika.

Przedmiotem umowy najmu socjalnego są lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy (art. 2 ust. 1 pkt 10 u.o.p.l.) Gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy (art. 2 ust. 1 pkt 10 u.o.p.l.), do którego należą lokale będące przedmiotem umowy najmu socjalnego, w tym określanie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, a także trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem socjalny lokali, stanowi kompetencję gminy (art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 3 i 5 u.o.p.l.). Orzekanie w przedmiocie uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu przez sąd stanowi wyjątek od zasady ustanawiającej kompetencję gminy w zakresie gospodarowania jej zasobem mieszkaniowym i następuje jedynie w określonych ustawowo przypadkach.

Przesłanki orzekania przez sąd w przedmiocie uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu określa art. 14 ustawy o ochronie praw lokatorów, a także przepisy art. 35 ust. 1 i 2 u.o.p.l., które jednak zawierają jedynie regulacje przejściowe i nie będą miały zastosowania w sprawie rozpatrywanej przez Sąd pytający. Stosownie do 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”. „Sąd, badając z urzędu, czy zachodzą przesłanki zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, 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” (art. 14 ust. 3 u.o.p.l.), przy czym wobec określonych kategorii osób, wymienionych w art. 14 ust. 4 u.o.p.l. (to jest: 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 [...] 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), sąd nie może orzec o braku uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, chyba że osoby te mogą zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany lub ich sytuacja materialna pozwala na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie.

Zawarty w art. 14 ust. 4 u.o.p.l. zakaz orzekania o braku uprawnień wymienionych w tym przepisie kategorii osób do zawarcia umowy najmu socjalnego dotyczy tylko tych sytuacji, w których sąd orzeka w warunkach określonych w art. 14 ust. 1 u.o.p.l.

Przewidziane w art. 14 ust. 1 u.o.p.l. orzekanie przez sąd o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu albo braku takiego uprawnienia obejmuje osoby, „których nakaz dotyczy”. Chociaż przepis ten, tak jak i pozostałe przepisy art. 14 u.o.p.l., nie posługuje się pojęciem lokatora lub byłego lokatora, to zarówno w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, jak i w doktrynie, jest jednolicie interpretowany (w drodze wykładni systemowej i funkcjonalnej) jako odnoszący się do ochrony mieszkaniowej przysługującej osobom, które zajmowały lokal mieszkalny jako lokatorzy, a następnie utraciły ten status (*vide* m.in. – uchwały Sądu Najwyższego: z dnia 15 listopada 2001 r., sygn. III CZP 66/06, LEX nr 49470 i z dnia 15 listopada 2018 r., sygn.

III CZP 49/18, LEX nr 2577034 oraz powołane tam orzecznictwo; wyrok Sądu Okręgowego w Katowicach z dnia 12 kwietnia 2018 r., sygn. IV Ca 2/18, LEX nr 2479366, a także J. Chaciński, *Ochrona praw lokatorów. Komentarz*, wyd. C.H. Beck 2009 r., s. 131; *Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Komentarz*, red. K. Osajda, R. Dzięczek [w:] *Komentarz do ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego* [w:] *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów*, WKP 2020, art. 14, LEX/el.; K. Krzekotowska, M. Malinowska-Wójcicka [w:] K. Krzekotowska, M. Malinowska-Wójcicka, *Ochrona praw lokatorów i mieszkaniowy zasób gminy. Komentarz*, WKP 2019, art. 14, LEX/el.). W konsekwencji, skoro z ustawowej definicji lokatora, zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l., jednoznacznie wynika, że status lokatora ma osoba używająca lokalu na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności, to były właściciel nie jest lokatorem, a tym samym osobą objętą zakresem podmiotowym art. 14 u.o.p.l. (*vide m.in.* – wyroki: Sądu Najwyższego z dnia 26 lipca 2004 r., sygn. V CA 1/04, LEX nr 503242; Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 5 września 2019 r., sygn. V ACa 418/17, LEX nr 2750958; Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 12 listopada 2019 r., sygn. III Ca 436/19, LEX nr 3045712 oraz Sądu Rejonowego w Giżycku z dnia 28 grudnia 2018 r., sygn. I C 1125/18, LEX nr 2609394).

Kwestionowana przez Sąd pytający w uzasadnieniu pytania prawnego norma, zgodnie z którą zakres podmiotowy, orzekanego obligatoryjnie przez sąd, uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu nie obejmuje byłych właścicieli, wynika z art. 14 ust. 1 i 4 u.o.p.l. Natomiast wskazany w *petitum* pytania prawnego art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l., zawierający ustawową definicję lokatora, uwzględniany jest w ramach powszechnie przyjętej w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych oraz w doktrynie wykładni pojęcia

osób, których dotyczy nakaz opróżnienia lokalu, o którym mowa w art. 14 ust. 1 u.o.p.l.

Należy zatem stwierdzić, że Sąd nie wskazał w *petitum* pytania prawnego wszystkich przepisów relewantnych dla oceny kwestionowanego zakresu podmiotowego, orzkanego obligatoryjnie przez sąd, uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu.

Zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której podstawowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie, zakres zaskarżenia należy odczytywać zgodnie z intencjami podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (*vide* m.in. – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 26 lutego 2014 r., sygn. K 52/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 25; 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 12 oraz z dnia 15 grudnia 2020 r., sygn. P 77/15, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 74) oraz dokonywać rekonstrukcji zarzutu sformułowanego w pytaniu prawnym (wniosku, skardze konstytucyjnej), z punktu widzenia treści normatywnej poddawanej kontroli i wzorców tejże kontroli, zarówno na podstawie *petitum*, jak i uzasadnienia, które stanowi integralną część pytania prawnego, wniosku lub skargi (*vide* m.in. – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. P 29/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 116 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2014 r., sygn. P 41/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 21; *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

Tym niemniej, co wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie konstytucyjnym, Trybunał Konstytucyjny nie może orzekać o przepisach, które wyrażają treści normatywne niewskazane jako przedmiot kontroli przez podmiot inicjujący postępowanie (*vide* m.in. – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 15 września 2008 r., sygn. P 51/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 130 oraz z dnia 18 lutego 2014 r., sygn. P 41/12, *op. cit.*). Zasada *falsa demonstratio non nocet* nie stanowi bowiem alternatywy wobec zasady związania Trybunału

Konstytucyjnego zakresem zaskarżenia wskazanym w pytaniu prawnym (czy też we wniosku lub w skardze konstytucyjnej). „To sposób oznaczenia przez pytający sąd zarówno przedmiotu zaskarżenia, jak i wzorców oraz treść zarzutów wyznaczają ramy orzekania Trybunału w konkretnej sprawie” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2020 r., sygn. P 77/15, *op. cit.*; *vide* też – powołane tam orzecznictwo). Zasada *falsa demonstratio non nocet* nie może też służyć sanowaniu przez Trybunał Konstytucyjny braków formalnych pisma inicjującego postępowanie, a „[p]owołanie się na tę zasadę może mieć miejsce tylko wtedy, gdy podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem stawia zarzuty i je uzasadnia, lecz błędnie (nietrafnie) rekonstruuje treść normatywną przepisów” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. P 26/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 130; *vide* też – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, *op. cit.*).

W niniejszej sprawie Sąd wymienił wprawdzie art. 14 ust. 1 i 4 u.o.p.l. (które określają zakres podmiotowy orzekanego obligatoryjnie uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu) w *petitum* w sformułowaniu umieszczonym po wskazanych, jako przedmiot zaskarżenia, przepisach art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2 u.o.p.l. oraz w uzasadnieniu pytania prawnego, jednak wyłącznie jako regulację, która pozwoliłaby na uwzględnienie powództwa w przypadku wyeliminowania z porządku prawnego art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. w aktualnym brzmieniu. Tego rodzaju wzmianki, dokonane w ramach wywodów mających wskazywać na niekonstytucyjność art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l., nie pozwalają uznać, że właściwym przedmiotem kontroli jest w niniejszej sprawie norma wynikająca z art. 14 ust. 1 i 4 u.o.p.l. w zakresie, w jakim nie obejmuje byłych właścicieli lokalu mieszkalnego. Skoro Sąd pytający jednoznacznie wywodzi normę określającą zakres podmiotowy środków ochrony przewidzianych w ustawie o ochronie praw lokatorów z art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. (*vide* – s. 4 pytania prawnego), to nie można uznać, że wskazanie tego przepisu jako przedmiotu

pytania prawnego nastąpiło omyłkowo i że intencją Sądu było zaskarżenie art. 14 ust. 1 i 4 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że pytanie prawne nie spełnia wymogu określonego w art. 52 ust. 2 pkt 3 ustawy otpTK, co samodzielnie przesądza o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania sformułowanych w nim zarzutów.

Jak bowiem wielokrotnie wskazywano w orzecznictwie konstytucyjnym, „[z]e względu na zasadę skargowości Trybunał nie może <rekonstruować> pytania prawnego, tak by jego zakres dawał podstawę rozstrzygnięcia problemów konstytucyjnych wynikających z powołanych przez sąd pytający wzorców i sformułowanych w pytaniu prawnym zarzutów” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2019 r., sygn. P 5/18, *op. cit.*). „Trybunał nie ma bowiem konstytucyjnej legitymacji do orzekania z własnej inicjatywy, a do tego taka praktyka <poprawiania> wniosków [lub pytań prawnych – dop. wł.] mogłaby *de facto* prowadzić. W związku z powyższym, to na wnioskodawcy [lub sędzię występującym z pytaniem prawnym – dop. wł.] ciąży obowiązek wskazania jednostek redakcyjnych aktu normatywnego, które wyrażają zakwestionowaną normę” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 sierpnia 2020 r., sygn. K 46/15, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 39).

Ponadto, gdyby nawet przyjąć, że ze względu na zasadę *falsa demonstratio non nocet*, iż przedmiotem pytania prawnego jest norma wynikająca z art. 14 ust. 1 i 4 u.o.p.l. w zakresie, w jakim nie obejmuje byłych właścicieli lokalu, to należałoby stwierdzić, że Sąd pytający nie przedstawił adekwatnych argumentów lub dowodów na poparcie zarzutów niezgodności tejże normy z art. 32 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Wyrażona w art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej zasada równości była wielokrotnie analizowana przez Trybunał Konstytucyjny, który wskazywał, że „z konstytucyjnej zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji

<wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących>” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 4 lipca 2018 r., sygn. K 16/16, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 52; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał przy tym, iż „charakter normy określonej w art. 32 Konstytucji polega na tym, że stwierdzenie jej naruszenia nie jest możliwe przez dokonanie <prostego> zestawienia wzorca konstytucyjnego i zakwestionowanej normy podkonstytucyjnej. Nieodzwonne jest uwzględnienie norm podkonstytucyjnych regulujących status prawny innych jednostek (grup jednostek) oraz porównanie (zestawienie) norm, których adresatem jest skarżący i norm adresowanych przede wszystkim do osób znajdujących się w takiej samej lub podobnej co do istotnych elementów sytuacji” (postanowienie z dnia 17 lutego 2010 r., sygn. Ts 211/08, OTK ZU nr 2/B/2010, poz. 99). „Ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wymaga rozpatrzenia trzech zagadnień. Po pierwsze, należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna. Po drugie, konieczne jest stwierdzenie, czy prawodawca różnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to – mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego – niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne. Odstępstwo takie jest dozwolone, jeżeli różnicowanie odpowiada kryteriom relewantności,

proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. SK 48/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 2; *vide* także – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2014 r., sygn. SK 53/12, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 32 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2017 r., sygn. K 13/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 10; *vide* też – powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

W związku z tym Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „w kontekście zarzutu naruszenia zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) – na podmiocie inicjującym postępowanie spoczywa w szczególności obowiązek wykazania, jaka jest grupa podmiotów podobnych, wyjaśnienia, na czym polega zróżnicowanie ich sytuacji prawnej przez zaskarżone unormowanie, a ponadto przedstawienie argumentów na poparcie tezy, że w świetle norm, zasad i wartości konstytucyjnych takie zróżnicowanie sytuacji prawnej jest nieusprawiedliwione” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2015 r., sygn. P 75/14, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 96; *vide* także – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. SK 6/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 38 oraz z dnia 16 lipca 2020, sygn. P 107/15, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 34).

W niniejszej sprawie Sąd pytający, kwestionując „różnicowanie sytuacji prawnej osób zajmujących lokal na podstawie umowy najmu czy też, którym przysługuje ograniczone prawo rzeczowe (spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego) z sytuacją osób, które utraciły prawo własności do zajmowanego lokalu w toku postępowania egzekucyjnego” (s. 6 pytania prawnego), nie przedstawił argumentacji, która mogłaby uprawdopodobnić tezę, że w kontekście kwestionowanej regulacji osoby, które zaspokajały potrzeby mieszkaniowe we własnym lokalu, stanowią podmioty podobne do osób, które

w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych korzystały, na podstawie tytułu prawnego, z cudzego lokalu.

Stwierdzając, że „[p]odobieństwo w przedmiotowej sprawie wyraża się w braku tytułu do lokalu, ewentualnie w okolicznościach utraty prawa do tego lokalu. Prowadzi to w obu przypadkach do braku prawa do jakiegokolwiek lokalu” (*ibidem*), Sąd nie dokonał analizy regulacji określających status prawny podmiotów, które uznał za podobne, i nie odniósł się do występujących pomiędzy nimi różnic.

Tymczasem uznanie podmiotów za podobne może nastąpić wyłącznie w oparciu o całokształt cech, które wyznaczają ich sytuację prawną w danej dziedzinie. W szczególności, dla stwierdzenia wystąpienia cechy relewantnej, nakazującej jednakowe traktowanie dwóch grup podmiotów, nie jest wystarczające wskazanie jednostkowych cech wspólnych. Jak konsekwentnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, „[o]cena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być (...) poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, tak gdy chodzi o ich cechy wspólne, **jak też cechy różniące** [podkr. wł.]” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lipca 2014 r., sygn. SK 53/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 77; *vide* też – powołane tam orzecznictwo). „W każdym wypadku Trybunał musi uwzględnić specyfikę przedmiotu zaskarżenia i z tego punktu widzenia ocenić, w jakiej mierze wskazana cecha odzwierciedla podobieństwo tych podmiotów” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2018 r., sygn. SK 32/17, *op. cit.*).

Należy również zauważyć, że Sąd nie tylko nie dokonał analizy całokształtu przepisów istotnych dla prawidłowego określenia statusu prawnego porównywanych podmiotów w kontekście kwestionowanej regulacji, ale nie przeprowadził też testu równości. Poprzestając na stwierdzeniu, że odstępstwo od zasady równego traktowania podmiotów podobnych „musiałoby mieć charakter

wyjątkowy i usprawiedliwiony zasadami sprawiedliwości społecznej” (*ibidem*), Sąd pytający nie podjął próby rozważenia, czy kwestionowane zróżnicowanie pozostaje w bezpośrednim racjonalnym związku z celem i zasadniczą treścią przepisów wyrażających zaskarżoną regulację, czy waga interesu, któremu ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostają naruszone, oraz czy jest powiązane z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi.

W związku z powyższym należy uznać, że uzasadnienie pytania prawnego w zakresie zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 32 ust. 1 Konstytucji, w którym Sąd poprzestał na wskazaniu pojedynczej cechy wspólnej porównywanych grup podmiotów i nie odniósł się do występujących pomiędzy nimi różnic oraz nie przeprowadził testu równości, nie spełnia wymogu wynikającego z art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy otpTK.

Dalsza analiza pytania prawnego wskazuje, że również w zakresie zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 75 ust. 1 Konstytucji pytanie prawne nie spełnia warunków merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Zgodnie z art. 75 ust. 1 ustawy zasadniczej „[w]ładze 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”. Przepis ten „zobowiązuje władze publiczne do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, wskazując jednocześnie trzy sposoby realizacji tego zadania, którymi są: przeciwdziałanie bezdomności, wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego oraz popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Władze publiczne mają znaczną swobodę w realizacji polityki mieszkaniowej na gruncie tego przepisu” (M. Florczak-Wątor, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*.

Komentarz, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, art. 75, LEX/el.; *vide* również – L. Garlicki, M. Derlatka, komentarz do art. 75, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Art. 30-86*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe 2016, s. 812-813 oraz powołane tam orzecznictwo i literatura).

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, uwzględniając ogólne określenie obowiązków władz publicznych w art. 75 ust. 1 Konstytucji i programowy charakter normy wynikającej z tego przepisu, wskazuje, że „o niezgodności z nim można mówić jedynie w sytuacjach wyjątkowych, w szczególności gdy ustawodawca wyznaczy obowiązki władz publicznych na takim poziomie, że uniemożliwi to realizację tych obowiązków i pozbawi art. 75 Konstytucji jego rzeczywistej treści (...), ustawodawca podejmie działania utrudniające obywatelom zaspokajanie ich potrzeb mieszkaniowych (...) albo nałoży ciężar realizacji tych obowiązków na podmioty prywatne, a nie władze publiczne” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2017 r., sygn. SK 29/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 75 oraz powołane tam orzecznictwo). W związku z tym Trybunał Konstytucyjny podkreślał również, że skuteczne powołanie art. 75 ust. 1 ustawy zasadniczej jako wzorca kontroli stawia podmiotowi inicjującemu postępowanie „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. Jednocześnie Trybunał powinien ograniczyć swoją rolę kontrolną do oceny, czy zastosowane przez ustawodawcę środki nie były oczywiście i w sposób jednoznaczny nieprzydatne do realizacji celu, który został określony w takim przepisie. Trybunał może uznać przewidziane przez ustawodawcę środki za sprzeczne z art. 75 ust. 1 Konstytucji tylko w sytuacji, gdy założenia ustawodawcy są

oczywiście błędne i nieracjonalne w widocznym na pierwszy rzut oka stopniu” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2017 r., sygn. K 27/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 74).

W niniejszej sprawie Sąd pytający, poprzestając na wyrażeniu (przytoczonego wcześniej) przekonania o niedostatecznej ochronie przed bezdomnością osób wymagających wzmożonej ochrony wymienionych w art. 14 ust. 4 u.o.p.l., nie powołał żadnych argumentów lub dowodów uzasadniających ten pogląd. W szczególności Sąd nie wyjaśnił, z jakich względów uznał, że obowiązujące przepisy postępowania cywilnego, regulujące postępowanie egzekucyjne w sprawach o opróżnienie lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika, któremu nie przysługuje tytuł prawny do innego lokalu lub pomieszczenia, w którym może zamieszkać (art. 1046 § 4 k.p.c.), oraz przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, dotyczące pomieszczeń tymczasowych, i zasady ich udostępniania (art. 2 ust. 1 pkt 5a oraz art. 25a-25e u.o.p.l.), nie stanowią wykonania obowiązku władz publicznych wynikającego z art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Należy zatem uznać, że także w zakresie zarzutu niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 75 ust. 1 ustawy zasadniczej pytanie prawne nie spełnia warunków określonych w art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy otpTK.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z wyrażeniem
Prokuratury Generalnej
Robert [imię]
Złota Polka [imię]