RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 30.06. 2021 r.

PK VIII TK 122.2020
SK 81/20

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną W K. wnoszącego o stwierdzenie, że:
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 (aktualny t.j.: Dz. U. z 2020 r., poz. 611) są niezgodne z art. 20 w związku z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tj.: 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, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej W K. (dalej: Skarżący) zakwestionował zgodność – ze wskazanymi w *petitum* tej skargi wzorcami kontroli – 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 (aktualny t.j.: Dz. U. z 2020 r., poz. 611; dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów).

Skarga konstytucyjna została skierowana na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Pismem z dnia listopada 2017 r. Zakład Gospodarowania Nieruchomościami . W , działający w imieniu W , wypowiedział Skarżącemu, na podstawie art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, umowę najmu części lokalu mieszkalnego wspólnego nr , położonego w budynku w W . Jako przyczynę wypowiedzenia wskazano posiadanie przez Skarżącego tytułu prawnego do innego lokalu przy ul. w W .

Pozwem z dnia czerwca 2018 r. Skarżący wniósł o ustalenie bezskuteczności wypowiedzenia przez W umowy najmu wskazanego powyżej lokalu mieszkalnego. W uzasadnieniu pozwu Skarżący w szczególności podniósł, że lokal przy ul. w W został przekształcony w lokal użytkowy oraz wynajęty innemu podmiotowi, a ponadto jego właścicielem – na podstawie umowy darowizny – jest obecnie syn Skarżącego.

Wyrokiem z dnia stycznia 2019 r. o sygn. Sąd Rejonowy w W oddalił powództwo Skarżącego w całości, wskazując w uzasadnieniu owego wyroku, że Skarżący – po otrzymaniu

wypowiedzenia umowy najmu lokalu przy ul. – nie wykazał, iż rzeczywiście nie mógł używać lokalu położonego przy ul. w W , zaś fakt, że lokal ten jest przeznaczony na cele użytkowe, nie oznacza, że nie może on służyć do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, albowiem pierwotnie był lokalem mieszkalnym i nie został pozbawiony cech lokalu mieszkalnego. Sąd ponadto wskazał, że Skarżący nie udowodnił, iż nie jest już właścicielem lokalu położonego przy ul. w W .

Skarżący złożył apelację od powyższego wyroku.

Wyrokiem z dnia listopada 2019 r. o sygn. Sąd Okręgowy w W , podzielając argumentację przedstawioną przez Sąd I instancji, oddalił apelację Skarżącego.

Skarżący zarzucił wskazanym w *petitum* skargi przepisom naruszenie art. 20 w związku z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP „(…) poprzez nadmierną ingerencję w zasadę wolności gospodarczej polegającą na wprowadzeniu 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)" (skarga, s. 2).

Skarżący wskazał ponadto, że zaskarżone przez Niego przepisy naruszają zasadę określoności prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP, gdyż zostały sformułowane „(…) w sposób nieprecyzyjny, niejasny i niekonsekwentny, a mianowicie wywołujący wątpliwości czy hipotezą tego przepisu objęte są także lokale użytkowe, gdyż 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" (skarga, s. 2).

Uzasadniając naruszenie art. 20 w związku z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, Skarżący w szczególności wskazał, iż zakwestionowane przepisy dyskryminują przedsiębiorców „(…) prowadzących działalność w oparciu o szczególny typ aktywów, a mianowicie w oparciu o lokal użytkowy. Niejasne są przy tym przyczyny, dla których ustawodawca zdecydował się różnicować pozycję akurat takich przedsiębiorców, w tym, że dyskryminuje w ogóle osoby prowadzące działalność gospodarczą, gdy nie tylko równoważy tego celu ustawowego (…), lecz także nie znajduje to uzasadnienia w zasadzie demokratycznego państwa prawnego i chronionych przez nie wartościach" (skarga, s. 12-13). Skarżący dodał, że przedsiębiorca posiadający lokal użytkowy jest w istocie karany kwestionowanymi przepisami za prowadzoną przez siebie działalność.

W uzasadnieniu naruszenia zasady określoności przepisów prawa wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP Skarżący zaś podniósł, iż „[j]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 pozostałymi przepisami UOPL" (skarga, s. 14). Skarżący podkreślił bowiem, że „(…) 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" (skarga, s. 15).

Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z dnia 21 lipca 2020 r. o sygn. Ts 53/20, nadał skardze konstytucyjnej W K. dalszy bieg.

Mając na uwadze specyfikę środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki, jakim jest skarga konstytucyjna, merytoryczne odniesienie się do treści zarzutów sformułowanych w skardze W K. poprzedzić należy rozważeniem zakresu dopuszczalnej kontroli zaskarżonych przepisów. Nadanie biegu skardze konstytucyjnej w wyniku wstępnego jej rozpoznania – które nastąpiło w niniejszej sprawie w wyniku wydania przez Trybunał Konstytucyjny powyżej przywołanego postanowienia o sygn. Ts 53/20 – nie jest bowiem wiążące dla składu rozpoznającego sprawę merytorycznie. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, badanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania, jest konieczne na każdym etapie postępowania, aż do wydania orzeczenia w sprawie (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 17 października 2017 r., sygn. SK 47/15, OTK ZU seria A/2017, poz. 67; 6 grudnia 2017 r., sygn. SK 20/17, OTK ZU seria A/2017, poz. 81; 5 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/17, OTK ZU seria A/2018, poz. 76 oraz 20 lutego 2019 r., sygn. SK 30/17, OTK ZU seria A/2019, poz. 8).

Poddając zatem skargę konstytucyjną w niniejszej sprawie analizie formalnoprawnej, w pierwszej kolejności odnotować należy, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż wzorcami kontroli w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną mogą być zasadniczo tylko te przepisy Konstytucji RP, które statuują określone prawa lub wolności, i że właściwego

wzorca kontroli nie stanowią w tym wypadku normy ogólne, określające zasady ustrojowe, adresowane do ustawodawcy i narzucające mu pewien sposób regulowania poszczególnych dziedzin życia społecznego (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89 oraz 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75).

W niniejszej sprawie przepisami statuującymi określoną wolność Skarżącego, która – w Jego ocenie – została naruszona przez kwestionowane przepisy, są, przywołane związkowo w *petitum* skargi, art. 20 i art. 22 Konstytucji RP. Przepisy te Skarżący połączył również z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Obok tego głównego wzorca kontroli Skarżący przywołał też – jako wzorzec samodzielny – art. 2 Konstytucji RP.

Odnosząc się zatem do wzorca kontroli wynikającego z art. 2 Konstytucji RP, zauważyć należy, że dopuszczalność przywoływania tego wzorca w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną była w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w literaturze przedmiotu wielokrotnie kwestionowana. W szczególności wskazywano, że przepis art. 2 Konstytucji RP stanowi wzorzec mało wyraźny, o zamazanych konturach (tak: S. Wronkowska, *Klauzula państwa prawnego*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP,* red. A. Preisner, T. Zalasiński, Wrocław 2005, s. 22), i dlatego powinien być traktowany jako podstawa niesamodzielna i pośrednia praw podmiotowych jednostki, oraz że można go powoływać zasadniczo tylko wtedy, gdy zdaniem skarżącego nastąpiło naruszenie jednej ze szczegółowych zasad pochodnych wywodzonych z tego przepisu (zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 2003 r., sygn. K 34/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 30). Trybunał Konstytucyjny dopuszczał więc odwoływanie się do zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji RP dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i (lub) wolności statuowanych w

innym przepisie konstytucyjnym – wówczas przepis art. 2 Konstytucji pełni funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z przepisem określającym konkretne prawo skarżącego (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2 oraz 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, *op. cit.*).

Skarżący spełnił warunek dotyczący określenia, która z zasad pochodnych wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP została, w Jego ocenie, naruszona – wskazał bowiem na zasadę określoności prawa. Skarżący nie powiązał jednak tego wzorca kontroli z przepisami określającymi Jego konkretną wolność konstytucyjną. Artykuł 2 Konstytucji RP został bowiem wskazany w *petitum* skargi, jak już odnotowano w niniejszym stanowisku, jako wzorzec samodzielny. Skarżący nie wykazał także dostatecznie – w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej – że odwołanie się do zasady wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP służy wzmocnieniu argumentacji dotyczącej naruszenia wolności wynikającej z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji RP.

W świetle powyższego uznać należy, że postępowanie w zakresie badania zgodności art. 11 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie praw lokatorów z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą określoności prawa podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Dokonując dalszej analizy formalnoprawnej skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie, wskazać należy, iż zaskarżony przepis art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów posiada następującą treść:

„Art. 11. (…)

3. Właściciel lokalu może wypowiedzieć stosunek najmu z zachowaniem:

(…)

2) 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.”.

Z kolei, art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie praw lokatorów brzmi następująco:

„Art. 2. 1. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

(…)

6) 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;”.

Zauważyć należy, iż Sąd Okręgowy w W , który wyrokiem z dnia listopada 2019 r. o sygn. , oddalił apelację Skarżącego, orzekając ostatecznie o Jego wolnościach, przywołał w treści owego orzeczenia przepis art. 11 ust. 3 pkt 2 w brzmieniu ustawy o ochronie praw lokatorów z 2018 r., w myśl którego 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. Obecne brzmienie zakwestionowanego art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów zostało wprowadzone ustawą z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań

chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 756). Wskazana zmiana normatywna nie stanowi jednakże przeszkody do merytorycznego rozpoznania sprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

Niezależnie od powyższego, wskazana powyżej treść zaskarżonych przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, jak również stan faktyczny i prawny, który legł u podstaw skierowania skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie, wskazują na konieczność uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy główne wzorce kontroli – art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji RP – są adekwatne w niniejszej sprawie.

Przypomnieć bowiem należy, że zgodnie z art. 20 Konstytucji RP, „[s]połeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej". W myśl zaś art. 22 ustawy zasadniczej, „[o]graniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny".

Statuowana w art. 20 i art. 22 Konstytucji RP wolność działalności gospodarczej, będąca jednym z fundamentów społecznej gospodarki rynkowej, uznawana jest za zasadę ustrojową, a także za konstytucyjne prawo podmiotowe (zob. K. Zaradkiewicz, [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz Art. 1-86,* Warszawa 2016, 545, zob. też – literatura tam przywołana). Wolność gospodarcza oznacza możliwość podejmowania i prowadzenia działalności, w tym także możliwość podejmowania decyzji gospodarczych oraz wyboru prawno-organizacyjnej formy takiej działalności, a także zakończenia określonej działalności (zob. K. Zaradkiewicz, *op. cit.*, s. 554 wraz z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego i doktryną tam przywołanymi). Trybunał

Konstytucyjny wskazywał, że „istotą wolności prowadzenia działalności gospodarczej jest swoboda podmiotu prawa prywatnego podjęcia oraz wykonywania tej działalności" oraz że „istotę wolności działalności gospodarczej (wolności gospodarczej) sprowadzić można do możliwości podejmowania i prowadzenia działalności, której zasadniczym celem jest osiągnięcie zysku. Z założenia więc jest to działalność o charakterze zarobkowym" (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 stycznia 2010 r., sygn. SK 35/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 2).

Podmiotami wolności działalności gospodarczej są – jak wskazał Trybunał Konstytucyjny – „(...) osoby fizyczne i inne podmioty, korzystające z praw i wolności przysługujących człowiekowi i obywatelowi" (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. K 46/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 104). Wolność działalności gospodarczej przysługuje więc podmiotom prywatnym, jednakże Trybunał przyznaje równe prawa w tym zakresie również przedsiębiorcom publicznym (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 11 października 2011 r., sygn. P 18/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 81 i 26 marca 2007 r., sygn. K 29/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 30).

W literaturze zauważa się, że „[o]graniczeniem wolności działalności gospodarczej jest każdy zakaz prowadzenia określonego typu działalności przez podmioty prywatne. Z art. 20 Konstytucji RP wynika wniosek, iż zakaz taki musi być każdorazowo skonkretyzowany (podmiotowo lub przedmiotowo). Niedopuszczalne byłoby wyznaczenie ogólnych sfer zakazanej działalności" (K. Zaradkiewicz, *op. cit.*, s. 558). Trybunał Konstytucyjny w orzecznictwie wskazuje zaś, że ograniczeniem działalności gospodarczej – w rozumieniu art. 22 Konstytucji RP – są „takie regulacje prawne, które formułują bezwzględne lub względne zakazy podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej" (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 stycznia 2010 r., sygn. SK 35/08, *op. cit.*).

Ustawa o ochronie praw lokatorów – której art. 11 ust. 3 pkt 2 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 6 zakwestionował Skarżący – reguluje zaś zasady i formy ochrony praw lokatorów oraz zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (art. 1 ustawy). Ustawa ta została uchwalona w wykonaniu obowiązku określonego w art. 75 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że ochronę praw lokatorów określa ustawa. Zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie sądowym podkreśla się, że ustawa o ochronie praw lokatorów stanowi instrument prowadzenia polityki państwa sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli i przeciwdziałaniu bezdomności. Zgodnie bowiem z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP, „[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.". Jak zauważył Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19 stycznia 2006 r. o sygn. IV CK 336/05, „(...) ranga i rola społeczna tej ustawy wynika stąd, iż prawo, którego przedmiotem jest mieszkanie, służy zaspokojeniu jednej z elementarnych potrzeb człowieka i dlatego ma szczególne znaczenie tak dla uprawnionego, jak i całego społeczeństwa" (LEX nr 17841). W literaturze ponadto wskazano, iż „[k]onieczności szczególnej ochrony praw lokatorów sprzyjała także trudna sytuacja wielu grup społecznych na rynku pracy, wzrost zjawiska bezdomności, a także właściwy dla naszego miejsca w rozwoju kulturowo-cywilizacyjnym humanitaryzm i dążenie do zrównoważenia praw właścicieli i osób korzystających z prawa do mieszkania na innej podstawie niż prawo własności. Ustawa uwzględniła głosy postulujące wzmocnienie stabilności stosunku najmu oraz innych praw do lokali, z wyjątkiem prawa własności lokalu. Te inne stosunki to przede wszystkim lokatorskie i własnościowe spółdzielcze prawa do mieszkania" (R. Dziczek, *Komentarz do art. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego,* LEX).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy.

Gminy – w celu realizacji powyższych zadań – mogą tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy (art. 20 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów). Ponadto, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, rada gminy uchwala wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel.

Przesłanką ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy jest brak zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych oraz niski dochód. W myśl bowiem art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów gmina zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (zob. też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 29 czerwca 2020 r. o sygn. III SA/Kr 956/19, LEX nr 3042543).

W art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów skonkretyzowano zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, które powinny obejmować w szczególności 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, warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy, kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu, warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany

pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach, tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej, zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, warunki, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności; zasady przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b ustawy o ochronie praw lokatorów.

Artykuł 2 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów zawiera też definicję lokatora, którym jest najemca lokalu lub osoba używająca lokal na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności.

Z kolei, w art. 11 ustawy o ochronie praw lokatorów wskazane zostały warunki i zasady rozwiązywania umów o korzystanie z lokali mieszkalnych. W literaturze przedmiotu zauważa się, że wprowadzona w zaskarżonym w niniejszej sprawie art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów możliwość rozwiązania umowy najmu w sytuacji, gdy najemca posiada tytuł prawny do innego lokalu nie tylko w tej samej miejscowości, ale również w miejscowości pobliskiej, wynika z faktu, że „(…) w wielu przypadkach osoby zajmują mieszkania gminne, posiadając równocześnie tytuł prawny do innego lokalu, często nawet do domu jednorodzinnego w miejscowości położonej niedaleko od swojego miejsca zamieszkania. Zmiana ta ma pozwolić 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, LEX; zob. też K. Krzekotowska, M. Malinowska-Wójcicka, *Komentarz do art.11 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego*, LEX).

Analiza powyższych uregulowań prowadzi zatem do wniosku, że art. 20 i art. 22 Konstytucji RP nie są adekwatnymi wzorcami kontroli w sprawie wywołanej skargą konstytucyjną W K.

Ustawa o ochronie praw lokatorów realizuje bowiem, jak już wskazano, konstytucyjny obowiązek ochrony praw lokatorów wynikający z art. 75 ust. 2 ustawy zasadniczej. Zadania związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych mieszkańców realizują gminy, które mogą zawierać umowy wyłącznie z osobami fizycznymi nieposiadającymi zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, znajdującymi się w trudnej sytuacji materialnej. Zakwestionowane przepisy nie są zatem źródłem ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej, gdyż ustawa o ochronie praw lokatorów nie dotyczy prowadzenia takiej działalności.

Podnieść również należy, że stan faktyczny i prawny, który legł u podstaw skargi W K., wskazuje, iż stroną najmu lokalu nie był Skarżący jako osoba prowadząca działalność gospodarczą, a lokal ten nie był wykorzystywany do prowadzenia działalności gospodarczej. Skarżący przed sądami obu instancji występował bowiem w charakterze lokatora w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów, zaś przedmiotem umowy najmu był lokal mieszkalny znajdujący się w zasobie mieszkaniowym gminy.

W tym stanie rzeczy uznać należy, że brak jest niezbędnego związku treściowego pomiędzy zaskarżonymi przepisami art. 11 ust. 3 pkt 2 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie praw lokatorów a wzorcami kontroli z art. 20 i art. 22 Konstytucji RP, odnoszącymi się do wolności działalności gospodarczej i zasad jej ograniczania.

W związku z powyższym, jedynym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie pozostaje art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który Skarżący przywołał związkowo z art. 20 i art. 22 Konstytucji RP. Wzorzec ten nie może jednak stanowić samodzielnego wzorca kontroli, albowiem art. 31 ust. 3 Konstytucji RP pełni funkcję tzw. ogólnej klauzuli ograniczającej, czyli przepisu określającego w sposób generalny przesłanki dopuszczalności ograniczania konstytucyjnych praw i wolności.

W świetle powyższego, postępowanie w zakresie badania zgodności art. 11 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie praw lokatorów z art. 20 w związku z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego