



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 21 grudnia 2022 r.

Pozycja 80

## POSTANOWIENIE z dnia 14 grudnia 2022 r. Sygn. akt P 6/20

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Pszczółkowski – przewodniczący  
Zbigniew Jędrzejewski  
Mariusz Muszyński  
Jakub Stelina – sprawozdawca  
Bogdan Świączkowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 grudnia 2022 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego Gdańsk-Północ w Gdańsku:

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. z 2019 r. poz. 1182), 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. z 2019 r. poz. 1460) nie pozwala na stosowanie wobec tej osoby art. 14 ust. 1 i 4 ww. ustawy, jest zgodny z art. 32 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

### UZASADNIENIE

#### I

1. Postanowieniem z 10 stycznia 2020 r. Sąd Rejonowy Gdańsk-Północ w Gdańsku, Wydział I Cywilny (dalej: sąd) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, 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. z 2019 r. poz. 1182; obecnie: Dz. U. z 2022 r., poz. 172, ze zm.; dalej: u.o.p.l.), który przez 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. z 2019 r. poz. 1460; obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.; dalej: k.p.c.) nie pozwala na stosowanie wobec tej osoby art. 14 ust. 1 i 4 u.o.p.l., jest zgodny z art. 32 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Pytanie prawne zostało sformułowane w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym:

B.B. była właścicielką lokalu, którego własność utraciła. Obecnie prowadzone jest przeciwko niej postępowanie egzekucyjne o wydanie i opróżnienie lokalu – na podstawie postanowienia sądu o przysądzeniu własności, które na podstawie art. 999 § 1 k.p.c. stanowi tytuł wykonawczy do wprowadzenia nabywcy w posiadanie nieruchomości bez potrzeby nadania mu klauzuli wykonalności.

Prowadzący postępowanie komornik sądowy, postanowieniem z 19 marca 2019 r., zawiesił postępowanie egzekucyjne i, na podstawie art. 35 ust. 4 pkt 3 u.o.p.l., wystąpił do Prokuratury Rejonowej Gdańsk-Oliwa w Gdańsku, informując o zawieszeniu postępowania, oraz wniósł o rozważenie wytoczenia przez prokuratora, w imieniu dłużnika, powództwa o ustalenie, że jest ona uprawniona do lokalu socjalnego. Według komornika B.B. jest osobą spełniającą kryteria określone w art. 14 ust. 4 u.o.p.l.

Prokurator Prokuratury Rejonowej Gdańsk-Oliwa w Gdańsku, działając na rzecz B.B., wystąpił, na podstawie art. 189 k.p.c., przeciwko Gminie Miasta Gdańsk z powództwem o ustalenie, że jest ona osobą uprawnioną do otrzymania lokalu socjalnego, ponieważ spełnia kryteria określone w art. 14 ust. 4 pkt 2 u.o.p.l.

22 sierpnia 2019 r. sąd postanowił zawiesić postępowanie egzekucyjne do chwili prawomocnego zakończenia postępowania. W uzasadnieniu sąd wskazał, że okoliczności przedstawione w treści pozwu (tj. co do spełnienia przez B.B. przesłanek objęcia jej ochroną określoną w art. 14 ust. 4 u.o.p.l.) wskazują na uprawdopodobnienie roszczenia, a także na występowanie interesu prawnego w udzieleniu zabezpieczenia (art. 730<sup>1</sup> k.p.c.).

Pismem z 19 września 2019 r., w odpowiedzi na pozew, pozwana Gmina Miasta Gdańsk wniosła o oddalenie powództwa w całości. W uzasadnieniu swojego pisma procesowego wskazała, że regulacje leżące u podstaw żądania pozwu nie znajdują zastosowania w sytuacji, gdy egzekucja jest prowadzona przeciwko osobie, która utraciła prawo własności nieruchomości, gdyż nie jest ona lokatorem w rozumieniu u.o.p.l.

Postanowieniem z 10 stycznia 2020 r. sąd zawiesił postępowanie i wystąpił do Trybunału z pytaniem prawnym.

1.2. Sąd w pytaniu prawnym wyraził przekonanie, że art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2 u.o.p.l. jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Podstawą wątpliwości sformułowanych w pytaniu prawnym są definicje lokatora i właściciela zawarte w kwestionowanych przepisach. Zdaniem sądu, definicja lokatora zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. ma charakter normatywny, gdyż wyznacza zakres stosowania tej ustawy i środków ochrony w niej zawartych. Wynika z niej, czy danej osobie będzie przysługiwała zwiększona ochrona na podstawie art. 14 u.o.p.l., czy też nie. Dlatego też, brzmienie tej definicji nie ma charakteru jedynie technicznego lecz normatywny, co pozwala na kontrolę jej konstytucyjności.

Sąd stwierdził, że wąska definicja pojęcia lokator zawarta w u.o.p.l. prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji osób, które utraciły tytuł prawny do lokalu (w porównaniu np. z osobami posiadającymi wcześniej spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego – s. 4 postanowienia sądu). 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 u.o.p.l. przesądza, jaki tytuł prawny dana osoba wcześniej posiadała – czy mieści się w definicji lokatora przyjętej w u.o.p.l. Stąd, zdaniem sądu, mogą się pojawić wątpliwości, czy jest zapewniona równość wobec prawa 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.

W ocenie sądu, regulacja zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 14 ust. 1 i 4 u.o.p.l. nie spełnia kryteriów odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych. Podobieństwo w niniejszej 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. Odmiennność zaś wyraża się jedynie w fakcie, że osobom takim przysługiwał inny tytuł prawny do lokalu. Odmienna sytuacja prawna osób zajmujących lokal na podstawie umowy najmu czy też którym przysługuje ograniczone prawo rzeczowe (spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego) od sytuacji osób, które utraciły prawo własności do zajmowanego lokalu w toku postępowania egzekucyjnego, jest trudna do pogodzenia z zasadą równości wobec prawa. Odstępstwo od tej zasady, w szczególności w sytuacji gdy charakter praw jest do siebie zbliżony (prawo własności oraz spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego), musiałoby mieć charakter wyjątkowy i usprawiedliwiony zasadami sprawiedliwości społecznej.

Uzasadniając zarzut niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 75 ust. 1 Konstytucji, sąd odwołał się do wyroku TK z 18 października 2017 r., sygn. K 27/15 (OTK ZU A/2017, 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.

Według sądu, na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 (oraz pkt 2) u.o.p.l. ustawodawca istotnie ograniczył ochronę osób zdefiniowanych w art. 14 ust. 4 u.o.p.l. i wymagających wzmożonej ochrony. Z jednej strony, ustawodawca wskazał, że określony katalog osób, ze względu na sytuację życiową bądź bezradność wymagają bezwzględnej ochrony państwa przed bezdomnością, z drugiej zaś, pozbawił tej ochrony osoby spełniające kryteria wymienione w art. 14 ust. 4 u.o.p.l., które uprzednio były właścicielami lokalu. Ochrona taka przysługuje osobom, które utraciły spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu i zostały uznane za lokatorów w myśl art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. a nie przysługuje osobom, które utraciły prawo własności. W ocenie sądu, celowa jest kontrola zgodności z art. 75 ust. 1 Konstytucji tych przepisów u.o.p.l., które nie przyznają zwiększonej ochrony przed bezdomnością osobom z kręgu osób wymienionych w art. 14 ust. 4 u.o.p.l. tylko z uwagi na to, że utraciły inny tytuł prawny niż prawo do lokalu wynikające ze stosunku prawnego o charakterze zobowiązaniowym lub ograniczone prawo rzeczowe.

Sąd wskazał, że odpowiedź na pytanie, czy osobie, na rzecz której prokurator wytoczył powództwo, przysługuje co do zasady ochrona wynikająca z art. 14 ust. 4 u.o.p.l., jest niezbędna do rozstrzygnięcia zawisłej sprawy. W wypadku uznania, że kwestionowany przepis jest niezgodny z Konstytucją, wobec osób, co do których toczy się egzekucja na podstawie tytułu wykonawczego opisanego art. 999 § 1 k.p.c., możliwe będzie orzeczenie o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu na podstawie art. 14 ust. 4 u.o.p.l. Jak wynika z analizy dokumentów przedłożonych przez stronę powodową, osoba taka spełniałaby przesłanki orzeczenia o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu wyrażone w art. 14 ust. 4 u.o.p.l.

2. Pismem z 22 maja 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

3. Pismem z 11 lutego 2021 r. stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny (dalej: Prokurator), wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

W przekonaniu Prokuratora, w niniejszej sprawie dochodzi do kumulacji negatywnych przesłanek postępowania, wykluczających możliwość wydania merytorycznego orzeczenia. Wskazał, że podniesione przez sąd zarzuty oraz ich uzasadnienie nie dotyczą w szczególności art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l., który zawiera definicję właściciela, co oznacza niespełnienie wymogu określonego w art. 52 ust. 2 pkt 4 u.o.t.p.TK. Ponadto Prokurator zauważył, że istotą postawionych przez sąd zarzutów jest nieobjęcie byłego właściciela lokalu ochroną przewidzianą w art. 14 ust. 4 u.o.p.l., czyli uprawnieniem do zawarcia umowy najmu socjalnego. Jednak, jak dowodził Prokurator, w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. zawarta jest ustawowa definicja lokatora, która zawiera obowiązujące dyrektywy interpretacyjne pojęcia lokatora – nie mógł on zatem wywołać przypisywanych temu przepisowi skutków w postaci niedostatecznej ochrony przed bezdomnością lub nieuzasadnionego zróżnicowania podmiotów podobnych w zakresie wskazanym w pytaniu prawnym. Definicja ta jest wykorzystywana przy orzekaniu o istnieniu uprawnienia określonego w art. 14 u.o.p.l. – i odnosi się do osób, które zajmowały lokal mieszkalny jako lokatorzy, a następnie utraciły ten status – nie dotyczy więc byłych właścicieli. W konsekwencji byli właściciele nie są byłymi lokatorami, a ochrona przewidziana w art. 14 u.o.p.l. ich nie dotyczy.

Kwestionowana przez sąd norma, zgodnie z którą zakres podmiotowy, orzkanego 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. W przekonaniu Prokuratora, 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. Uzupelnienie przez TK brakujących elementów przedmiotu zaskarżenia nie mieściłoby się w granicach przewidzianych przez zasadę *falsa demonstratio non nocet*. Skoro sąd jednoznacznie wywiódł normę określającą zakres podmiotowy środków ochrony z art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l., 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 tym Prokurator stwierdził, że pytanie prawne nie spełnia wymogu określonego w art. 52 ust. 2 pkt 3 u.o.t.p.TK.

Prokurator dodatkowo uzasadnił konieczność umorzenia postępowania brakiem odpowiedniej argumentacji popierającej zarzut niezgodności z art. 32 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji. Uznał, 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 u.o.t.p.TK Analogiczne stanowisko Prokurator przedstawił co do zarzutu naruszenia art. 75 ust. 1 Konstytucji.

4. Pismem z 29 października 2021 r. stanowisko w imieniu Sejmu przedstawił jego Marszałek. Również Marszałek wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Po dokonaniu rekonstrukcji przedmiotu zaskarżenia Marszałek doszedł do wniosku, że intencją sądu było zakwestionowanie konstytucyjności art. 14 ust. 4 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l.

Marszałek zwrócił jednak uwagę, że sąd nie mógłby przyznać prawa do najmu socjalnego lokalu, stosując kwestionowane przepisy nawet po zmianie ich treści normatywnej po ewentualnym wyroku Trybunału. Odpowiedź na pytanie prawne nie mogłaby mieć wpływu na rozstrzygnięcie sądu w rozpatrywanej przezeń sprawie, nie umożliwiłaby bowiem zastosowania art. 14 ust. 4 u.o.p.l. (określającego obligatoryjne podstawy do orzekania o prawie do lokalu socjalnego), ze względu na dyspozycję pozostającego poza zakresem zaskarżenia i rozważań pytającego sądu art. 14 ust. 7 u.o.p.l. Ocena, czy kwestionowany art. 14 ust. 4 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. (w zakresie, w jakim wśród beneficjentów uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu pomija osoby zajmujące lokal mieszkalny, który wcześniej używały na podstawie prawa własności) narusza Konstytucję, czy też nie, jest – w realiach rozpatrywanej przez sąd sprawy – irrelevantna. Wymaga przy tym ponownie podkreślenia, że przedstawione przez sąd „[w]yjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione” (pytanie prawne, s. 7-8) odwoływało się jedynie do orzekania na podstawie art. 14 ust. 4 u.o.p.l. W tym stanie rzeczy przesłanka funkcjonalna pytania prawnego nie mogła być uznana za spełnioną, a postępowanie musi zostać umorzony na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Niezależnie od tego, Marszałek wskazał, że pytanie prawne nie spełnia wymogów określonych w art. 52 ust. 2 pkt 4 u.o.t.p.TK – uzasadnienia postawionych zarzutów.

W przekonaniu Marszałka, sąd, wskazując art. 32 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec kontroli, nie określił prawidłowo, jaką grupę odniesienia sąd uznaje za adekwatną. Z jednej strony można wnioskować, że porównanie obejmuje wszystkie osoby chronione na gruncie art. 14 u.o.p.l., czyli osoby, które mieszczą się w ustawowej definicji lokatora. Z drugiej zaś sąd sugeruje, że grupę odniesienia do osób, które utraciły tytuł własności do lokalu, stanowią jedynie ci, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego. Sąd odwołał się do obydwu tych kategorii podmiotów, jako podobnych a równocześnie dał wyraz świadomości występowania istotnej różnicy pomiędzy nimi, tj. między osobami, które legitymowały się jedynie prawem do lokalu mieszkalnego wynikającym ze stosunku zobowiązaniowego, a osobami, którym przysługiwało ograniczone prawo rzeczowe do lokalu użytkowanego na cele mieszkaniowe. Nie podjął przy tym próby dowiedzenia, że kwestionowana regulacja u.o.p.l. nie spełnia warunków „testu równości”, wykorzystywanego do oceny zgodności przepisów prawnych z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 75 ust. 1 Konstytucji, Marszałek – odwoławszy się do orzecznictwa TK – stwierdził, że nie wystarcza zawarcie w uzasadnieniu pytania prawnego stwierdzenia, że konkretny, kwestionowany przepis jest sprzeczny z Konstytucją. Potrzeba tu bowiem wyводу, wyjaśnienia i umotywowania, dlaczego przepis, któremu odmawia się we wniosku konstytucyjności, jest sprzeczny z normą programową, czego uzasadnienie pytania prawnego w niniejszej sprawie nie robi. Jeśli chodzi o naruszenie art. 75 ust. 1 Konstytucji, to w zasadzie ogranicza się ono do zarzutu, że zakwestionowane regulacje nie przyznają wzmożonej ochrony przed bezdomnością osobom wymienionym w art. 14 ust. 4 u.o.p.l., jedynie przez to, że uprzednio były właścicielami lokalu.

5. Pismem z 29 września 2022 r. przewodniczący składu orzekającego w niniejszej sprawie wystąpił, na podstawie art. 70 ust. 1 w związku z art. 69 ust. 1 u.o.t.p.TK, do Sądu

Najwyższego o przekazanie informacji w sprawie stosowania i wykładni w orzecznictwie sądowym: 1) kwestionowanych w pytaniu prawnym przepisów, 2) art. 17 ust. 1a u.o.p.l. i art. 1046 k.p.c. w zakresie, w jakim mogą zapewnić ochronę przed bezdomnością osoby będącej poprzednim właścicielem zajmowanego lokalu.

W odpowiedzi z 7 listopada 2022 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego udzielił informacji o praktyce stosowania kwestionowanych przepisów. Podkreślił, że „wykładnia art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. ma bogatą historię w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W judykaturze zakres pojęcia lokatora jest szeroki i liberalny, obejmuje nie tylko osoby wywodzące swoje prawa do lokalu wprost od jego właściciela, lecz także tych, których uzyskali prawo do korzystania z lokalu od jego najemcy lub innego uprawnionego do dysponowania nim”. Wskazał z orzecznictwa Sądu Najwyższego przykłady, że ochrona związana z posiadaniem statusu lokatora i odpowiednio – byłego lokatora w rozumieniu art. 14 u.o.p.l. daje ochronę również małżonkowi byłego lokatora, jego dzieciom, osobie korzystającej z lokalu mieszkalnego na podstawie umowy użyczenia zawartej z najemcą lokalu bez zgody wynajmującego oraz członkowi spółdzielni mieszkaniowej, któremu przysługuje lokatorskie prawo do lokalu spółdzielczego (po wygaśnięciu tego prawa). Podkreślił również, że „przymiotu lokatora Sąd Najwyższy nie stwierdził w wypadku osób, które nigdy nie dysponowały tytułem prawnym do zajmowanego lokalu, w szczególności zaś osób, które objęły go samowolnie”.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. 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”.

W orzecznictwie TK utrwalony jest pogląd, 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 legislatury 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.

Warunki skutecznego wniesienia pytania prawnego uszczegóławia art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

Nie budzi wątpliwości spełnienie przez rozpatrywane pytanie prawne przesłanki podmiotowej i przedmiotowej. Analiza rozpatrywanego pytania prawnego wskazuje jednak na istnienie negatywnych przesłanek postępowania, wykluczających dopuszczalność merytorycznego rozpoznania podniesionych w tym pytaniu prawnym zastrzeżeń co do zgodności z Konstytucją kwestionowanej regulacji.

Trybunał przypomina, że odpowiedź na pytanie prawne ma być potrzebna sądowi do rozstrzygnięcia sprawy. Musi więc istnieć zależność między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem. To pytający sąd winien wskazać tę zależność, uzasadniając, że rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy, w związku z którą postawił pytanie prawne, nie jest możliwe bez odpowiedzi TK, udzielonej w stosownym orzeczeniu (zob. postanowienia TK z: 9 grudnia 2008 r., sygn. P 52/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 184;

22 października 2007 r., sygn. P 24/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 118 oraz wyrok z 30 maja 2005 r., sygn. P 7/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 53).

Sąd mający wątpliwość co do zgodności aktu normatywnego (przepisu prawnego) z Konstytucją powinien przede wszystkim we własnym zakresie zmierzać do jej wyjaśnienia, biorąc pod uwagę w szczególności zasadę niesprzeczności systemu prawa, zasadę nadrzędności oraz dyrektywę nadawania przepisom i normom prawnym takiego znaczenia, które w sposób optymalny realizowałyby wartości konstytucyjne.

Nie można też tracić z pola widzenia faktu, że pytanie prawne ma charakter subsydiarny dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem, w związku z którą sąd postawił pytanie prawne. Trybunał podkreślał to wielokrotnie, że „[p]ytanie prawne jest niedopuszczalne w wypadku, gdy wątpliwości sądu co do zgodności danego aktu normatywnego z Konstytucją mogą być usunięte w drodze wykładni albo gdy w danej sprawie można zastosować inne, niebudzące wątpliwości przepisy lub inny akt normatywny. Najpierw sądy powinny bowiem dokonywać wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją (...), a dopiero gdy te zabiegi zakończą się niepowodzeniem, powstaje możliwość przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego” (zob. postanowienie z 27 lutego 2008 r., sygn. P 31/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 24).

Kontrola konstytucyjności dokonywana w trybie pytania prawnego wymaga wykazania przez sąd związku między konstytucyjnością kontrolowanego aktu a rozstrzygnięciem sprawy. Zgodnie z art. 193 Konstytucji, „od odpowiedzi na pytanie [ma] zależeć rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 1 lipca 2003 r., sygn. P 31/02 (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 58), „[z]ależność, o którą w tym przepisie Konstytucji chodzi, ma charakter szerszy i mniej skonkretyzowany, niż wymaganie zawarte w jej art. 79, w stosunku do skargi konstytucyjnej. W tym ostatnim wypadku Konstytucja nakazuje wskazanie aktu normatywnego «na podstawie którego» orzeczono ostatecznie o wolnościach, prawach lub obowiązkach konstytucyjnych. Sąd zadający Trybunałowi pytanie o konstytucyjność może natomiast jako przedmiot wątpliwości wskazać każdy przepis, którego wykorzystanie sąd rozważa lub zamierza rozważyć (w zależności od tego, czy przemawiają za tym względy jego konstytucyjności) w trakcie przebiegu interpretacji i stosowania prawa przez sąd orzekający, a więc przy poszukiwaniu przez sąd normy jednostkowego rozstrzygnięcia sprawy. Pojęcie «wpływu» jest bowiem szersze, niż pojęcie «podstawy» rozstrzygnięcia”.

2. Uwzględniając powyższe ustalenia, Trybunał w pierwszej kolejności zwrócił uwagę, że przed sądem-inicjatorem postępowania przed TK toczy się postępowanie o wydanie i opróżnienie lokalu, na podstawie odpowiednich przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego; Dz. U. z 2019 r. poz. 1460; obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.; dalej: k.p.c.). Komornik w przedmiotowej sprawie przyjął, że B.B. powinna mieć zapewnioną ochronę na podstawie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1182; obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 172, ze zm.; dalej: u.o.p.l.), co w dalszym ciągu postępowania zostało przyjęte przez prokuratora rejonowego oraz sąd jako oczywiste. Akta postępowania wskazują jednak, że przeciwny argument pozwanej Gminy Miasta Gdańsk nie został w tym zakresie ani przeanalizowany, ani zakwestionowany. Również w pytaniu prawnym sąd przyjął, że to konstytucyjność wskazanych w *petitum* pytania prawnego przepisów u.o.p.l. ma decydujące znaczenie dla zapewnienia ochrony prawnej B.B.

Trybunał zauważył, że procedury przewidziane w u.o.p.l. oraz w k.p.c. nie są tożsame, choć w przepisach dotyczących egzekucji przepisy u.o.p.l. mogą znaleźć zastosowanie na podstawie art. 791 § 3 k.p.c. Sąd jednak nie odniósł się w swoich ustaleniach, dlaczego postanowił zakwestionować przepisy u.o.p.l. a nie k.p.c. oraz w jakim stopniu przepisy k.p.c.

przewidują ochronę przed eksmisją, na ile jest ona skuteczna oraz czy spełnia standardy konstytucyjne.

W związku z powyższym Trybunał uznał, że choć sąd jest uprawniony do szerokiego określenia zakresu zaskarżenia (przesłanki przedmiotowej pytania prawnego), to im dalszy, luźniejszy jest związek kwestionowanych przepisów z rozpoznawanym przez sąd zagadnieniem, tym wyższe wymagania ciążyą na uzasadnieniu związku funkcjonalnego pytania prawnego.

3. Kwestionowany w rozpoznawanym pytaniu prawnym art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2 u.o.p.l. stanowi:

„1. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

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

W *petitum* pytania prawnego zakres zaskarżenia został doprecyzowany przez sformułowanie: „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 (...) nie pozwala na stosowanie wobec tych osób art. 14 ust. 1 i 4 w/w ustawy”.

Trybunał zwrócił uwagę, że zarówno treść przedstawionych przez sąd wątpliwości, jak i stan faktyczny sprawy zawisłej przed sądem wskazują, że zastrzeżenia podniesione w pytaniu prawnym nie odnoszą się do art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l., zawierającego definicję właściciela. Istotą podniesionych przez sąd zarzutów jest bowiem takie ukształtowanie ustawowej definicji lokatora, która nie obejmuje byłego właściciela lokalu 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 z gminą umowy najmu socjalnego lokalu. Rozważania sądu nie są związane ze wskazaną w art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l. definicją właściciela, którym zresztą B.B. już nie jest.

W związku z powyższym Trybunał stwierdził, 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 u.o.t.p.TK i postępowanie w tym zakresie należało umorzyć.

4. Dalsza analiza Trybunału dotyczyła zarzutu, że sąd nie ma możliwości orzeczenia o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego (art. 14 ust. 1 i 4 u.o.p.l.) ze względu na nieobjęcie definicją lokatora (art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l.) byłego właściciela lokalu, który utracił tytuł własności lokalu w toku postępowania egzekucyjnego (art. 999 § 1 k.p.c.).

Sąd w pytaniu prawnym przyjął założenie, że wyrok Trybunału, w wyniku którego mogłoby dojść do zmiany treści definicji lokatora, umożliwi rozstrzygnięcie zawisłej przed nim sprawy. Założenie to nie jest właściwe.

4.1. Faktem jest, że art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. stanowi, kto – na potrzeby tej ustawy – jest lokatorem. Na podstawie ustaleń przyjętych w orzecznictwie sądowym można przyjąć, że „zakres pojęcia lokatora jest szeroki i liberalny” (zob. rozważania zawarte w uchwale Sądu Najwyższego z 15 listopada 2018 r., sygn. akt III CZP 49/18, potwierdzone w informacji przedstawionej w piśmie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 7 listopada 2022 r.). Nie tworzy on jednak samodzielnie regulacji będącej przedmiotem konstytucyjnych wątpliwości zawartych w pytaniu prawnym.

Przesłanki orzekania przez sąd w przedmiocie uprawnienia do zawarcia umowy najmu



socjalnego lokalu określa art. 14 u.o.p.l. 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., 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.

Choć art. 14 u.o.p.l. nie posługuje się pojęciem lokatora lub byłego lokatora, to nie budzi wątpliwości, że odnosi się do ochrony mieszkaniowej przysługującej osobom, które zajmowały lokal mieszkalny jako lokatorzy, a następnie utraciły ten status (zob. np. uchwały Sądu Najwyższego z: 15 listopada 2001 r., sygn. akt III CZP 66/01 i 15 listopada 2018 r., sygn. akt III CZP 49/18; J. Zawadzka, uwagi do art. 2, [w:] *Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Komentarz*, red. K. Osajda, B. Lackoroński, Warszawa 2021). Były właściciel nie jest ani lokatorem, ani też byłym lokatorem, nie jest więc osobą objętą zakresem podmiotowym art. 14 u.o.p.l. – co w przekonaniu sądu prowadzi do niekonstytucyjności art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. w związku ze wskazanymi w *petitum* pytania prawnego przepisami.

Należy jednak mieć na uwadze, że na przeszkodzie zastosowaniu art. 14 ust. 4 u.o.p.l. stoi nie tylko definicja lokatora zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l., lecz także uregulowanie zawarte w art. 14 ust. 7 u.o.p.l., zgodnie z którym art. 14 ust. 4 u.o.p.l. „nie stosuje się do osób, które utraciły tytuł prawny do lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, z wyjątkiem osób, które były uprawnione do używania lokalu na podstawie stosunku prawnego nawiązanego ze spółdzielnią mieszkaniową albo ze społeczną inicjatywą mieszkaniową”. Prawo do lokalu, którego własność B.B. utraciła, nie mieści się bowiem w dyspozycji art. 14 ust. 7 *in fine*. Wynika to z regulacji ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 281, poz. 2783), na mocy której został wprowadzony art. 14 ust. 7 u.o.p.l. Art. 4 tej ustawy zastrzegł również, że w stosunku do osób, które utraciły tytuł prawny do lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego (np. utraciły tytuł prawny do używania lokalu prywatnego), sąd nie może orzec o braku uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego (o ile osoby te spełniają przesłanki określone w art. 14 ust. 4 u.o.p.l. i nie zachodzą inne wyłączenia), wówczas, gdy umowa uprawniająca je do używania tego lokalu została zawarta przed 1 stycznia 2005 r. Jak wynika z informacji przedstawionej w piśmie procesowym Marszałka Sejmu, umowa ustanowienia odrębnej własności lokalu na jej rzecz została zawarta w 2008 r. (s. 17 stanowiska Sejmu), co oznacza, że w sprawie B.B. art. 14 ust. 7 u.o.p.l. nie ma zastosowania.

W konsekwencji należało uznać, że nawet ewentualne zniesienie, wskutek wyroku Trybunału, ograniczenia płynącego z faktu, że zajmująca lokal osoba, niegdyś używająca go w celu zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych na podstawie prawa własności, nie ma statusu lokatora w rozumieniu u.o.p.l., i tak nie pozwoliłoby na zastosowanie wobec niej art. 14 ust. 4 u.o.p.l.

W związku z powyższym Trybunał stwierdził, że ocena konstytucyjności art. 2 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 14 ust. 1 i 4 u.o.p.l. nie wpłynęłaby na rozstrzygnięcie sprawy przez sąd. Dlatego też postępowanie zostało umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

4.2. Nawiązując do uwag poczynionych w pkt 2 tej części uzasadnienia, Trybunał zwrócił uwagę, że skoro B.B. nie posiada statusu lokatora w rozumieniu u.o.p.l., to w jej sprawie nie mogły znaleźć zastosowania przepisy dotyczące przyznawania prawa do lokalu socjalnego ustalone w art. 14 u.o.p.l.

Dla osób niespełniających wymogów określonych w u.o.p.l. ochronę wprowadza art. 1046 § 4 k.p.c. Ich prawidłowości sąd nie zakwestionował, a Trybunał, zgodnie z art. 67 ust. 1 u.o.t.p.TK, jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym przez inicjatora postępowania.

4.3. Trybunał postanowił również przypomnieć, że na mocy ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 756, ze zm.) kolejny raz zmieniona została treść art. 1046 § 4 k.p.c. (na mocy art. 3 wskazanej wyżej ustawy). Począwszy od 21 kwietnia 2019 r., nie ma już możliwości eksmitowania byłego właściciela mieszkania do noclegowni lub schroniska dla bezdomnych w sytuacji, gdy nie posiada on prawa do innego lokum i jednocześnie minął sześciomiesięczny termin oczekiwania na pomieszczenie tymczasowe od gminy. Zgodnie z nowymi przepisami, komornik musi wstrzymać eksmisję do czasu wskazania przez gminę pomieszczenia tymczasowego (zob. A. Adamczuk, uwaga 16 do art. 1046 [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom II. Art. 478-1217*, red. M. Manowska, LEX/el. 2022).

5. Na marginesie wyżej poczynionych ustaleń Trybunał postanowił również odnieść się do wskazanych przez sąd wzorców kontroli konstytucyjności.

Orzecznictwo Trybunału, 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 z 15 listopada 2017 r., sygn. SK 29/16, OTK ZU A/2017, poz. 75 oraz powołane tam orzecznictwo). W związku z tym Trybunał podkreślał również, że skuteczne powołanie art. 75 ust. 1 Konstytucji 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 wywodu, 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 z 18 października 2017 r., sygn. K 27/15, OTK ZU A/2017, poz. 74). Tej błędności czy też nieracjonalności sąd w niniejszej sprawie nie wykazał.

Trybunał zobowiązany był również przypomnieć, że „[p]rzepisy regulujące eksmisję, zwłaszcza wprowadzające dotyczące jej ograniczenia, odnoszą się do osób, które utraciły tytuł prawny do lokalu albo nawet go nigdy nie miały. Osoby te nie mieszczą się w zakresie pojęcia «lokator», a wskutek tego omawiane przepisy nie należą do przepisów realizujących

nakaz ustawowego uregulowania ochrony praw lokatorów. Wzorcem miarodajnym dla oceny zgodności tych przepisów z Konstytucją nie jest art. 75 ust. 2, ale inne przepisy konstytucyjne np. art. 30 i art. 71 ust. 1 Konstytucji” (A. Mączyński, *Prawo do mieszkania w świetle Konstytucji* [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga Jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003, s. 138 i n., s. 146-147, zob. też M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w Konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007, s. 244 i n. a także wymienione tam orzecznictwo i inna literatura).

Kolejny wskazany w pytaniu prawnym wzorzec kontroli, art. 32 ust. 1 Konstytucji stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi i że wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału, i co potwierdza też pytający sąd w swym pytaniu prawnym, wyartykułowana w przytoczonym przepisie zasada równości nakłada na ustawodawcę obowiązek równego traktowania. W orzecznictwie Trybunału dopuszcza się możliwość odstępstwa od tej zasady, uznając, że samo w sobie nie prowadzi ono jeszcze do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne. Konieczna jest jednak ocena kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania, bo wszelkie odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w przekonujących argumentach.

Kategorią podmiotów, która pod określonymi warunkami może uzyskać uprawnienie wskazane w art. 14 u.o.p.l. są lokatorzy. Sąd wyraził przekonanie – odmienne od cytowanych wyżej stanowisk Sądu Najwyższego, że „[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” (s. 4 uzasadnienia postanowienia). Sąd przy tym wskazał, że w świetle konstytucyjnej zasady równości, porównanie sytuacji B.B. (byłego właściciela) z sytuacją lokatorów dotyczy: wszystkich osób objętych statusem lokatora i ochroną wynikającą z art. 14 ust. 4 u.o.p.l. (s. 4 uzasadnienia postanowienia), zdarzeń losowych, na które właściciel z istoty rzeczy nie ma wpływu (s. 5 uzasadnienia postanowienia). Trybunał stwierdził, że sąd wskazał różne cechy różnych grup podmiotów, które są traktowane odmiennie w sytuacji utraty prawa do lokalu. Sąd nie uzasadnił, dlaczego były właściciel, wobec którego prowadzi się postępowanie o opróżnienie lokalu w trybie k.p.c., winien być traktowany jak lokator, któremu przysługuje ochrona z u.o.p.l. W opinii składu orzekającego w niniejszej sprawie nie wskazał więc cechy relewantnej, której naruszenie mogłoby prowadzić do stwierdzenia niezgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Trybunał uznał więc, że sąd nie podjął próby zakwestionowania tej, jakże istotnej różnicy.

Uwzględniając wyżej przedstawione okoliczności, Trybunał stwierdził, że kontrola konstytucyjności kwestionowanych przepisów z punktu widzenia art. 32 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji nie mogłaby być przeprowadzona.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.