



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 20 maja 2024 r.

Pozycja 116

## POSTANOWIENIE

z dnia 25 października 2023 r.

Sygn. akt Ts 148/22

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Justyn Piskorski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej I.K. o zbadanie zgodności:

art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 172, ze zm.; w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 9 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) w związku z art. 16 ust. 2 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) z art. 2, art. 7, art. 16, art. 20, art. 21, art. 32 ust. 1, art. 47 i art. 75 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.**

## UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 6 lipca 2022 r. (data nadania) I.K. – adwokat działająca w imieniu własnym, wystąpiła z żądaniem przytoczonym w komparycji niniejszego postanowienia na tle następującej sprawy.

Wyrokiem Sądu Rejonowego w K. I Wydział Cywilny z 14 października 2021 r. (sygn. akt [...]) oddalono powództwo Gminy Miejskiej K. przeciwko skarżącej o eksmisję.

Orzeczenie to zostało zmienione wyrokiem Sądu Okręgowego w K. II Wydział Cywilny Odwoławczy z 23 czerwca 2022 r. (sygn. akt [...]) przez nakazanie skarżącej opuszczenie i opróżnienie oznaczonego lokalu położonego w K. i wydanie go stronie powodowej oraz ustalenie, że skarżącej nie przysługuje uprawnienie do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego. W uzasadnieniu wskazano, że skarżąca jest współwłaścicielem w ½ części nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym, położonej w miejscowości bezpośrednio sąsia-

dującej z Gminą Miejską K. Dlatego na podstawie art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 172, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2023 r. poz. 725) powódka była uprawniona do wypowiedzenia skarżącej stosunku najmu wobec stwierdzenia, że skarżącej przysługuje tytuł prawny do innego lokalu spełniającego warunki przewidziane dla lokalu zamiennego, który skarżąca może używać, a położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości.

2. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 30 sierpnia 2022 r. wezwano skarżącą do doręczenia wskazanych w tym zarządzeniu dokumentów, do czego skarżąca ustosunkowała się pismem z 7 września 2022 r. (data nadania).

3. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 27 czerwca 2023 r. skarżąca została wezwana do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez: „1) przedstawienie stanu faktycznego; 2) wskazanie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącej określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżąca domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; 3) określenie, które wolności lub prawa skarżącej, wynikające ze wskazanych w skardze przepisów Konstytucji oraz w jaki sposób, zostały naruszone przez wydanie wyroku Sądu Okręgowego w K. z 23 czerwca 2022 r. (sygn. akt [...]); 4) uzasadnienie niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi konstytucyjnymi wolnościami lub prawami skarżącej, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie”. Pismem z 10 lipca 2023 r. (data nadania) skarżąca ustosunkowała się do otrzymanego zarządzenia.

4. Kwestionowanym w skardze przepisom skarżąca zarzuciła, że stanowiąc podstawę wyroku Sądu Okręgowego w K. II Wydział Cywilny Odwoławczy z 23 czerwca 2022 r. (sygn. akt [...]), doprowadziły do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji), zasady stanowienia wspólnoty samorządowej przez ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego (art. 16 ust. 1 Konstytucji) oraz zasad społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji), ochrony własności (art. 21 Konstytucji), równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), ochrony życia prywatnego (art. 47 Konstytucji) i pomocy władz publicznych w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli (art. 75 ust. 1 i 2 Konstytucji). Dodatkowo w piśmie z 10 lipca 2023 r., stanowiącym odpowiedź na zarządzenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego stwierdziła, że kwestionowane w skardze przepisy naruszają także zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 1 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 61 ust. 1 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) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Zgodnie z art. 61 ust. 4 u.o.t.p.TK Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, jeżeli skarga nie spełnia wymogów określonych w ustawie i usunięcie jej braków nie jest możliwe, gdy braki te nie zostały usunięte w terminie albo gdy skarga jest oczywiście bezzasadna.

Badana skarga nie spełnia wymogu określonego w art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, zgodnie z którym skarga konstytucyjna powinna zawierać wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone.

Skarżąca zakwestionowała konstytucyjność normy prawnej odczytywanej z treści art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 172, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2023 r. poz. 725; dalej: ustawa lokatorska) w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 9 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; dalej: ustawa nowelizująca) w związku z art. 16 ust. 2 ustawy nowelizującej. Zgodnie z art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy lokatorskiej w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 9 ustawy nowelizującej, właściciel lokalu może wypowiedzieć stosunek najmu z zachowaniem miesięcznego terminu wypowiedzenia, na koniec miesiąca kalendarzowego, osobie, której przysługuje tytuł prawny do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości, a lokator może używać tego lokalu, jeżeli lokal ten spełnia warunki przewidziane dla lokalu zamiennego. Przepis ten został zakwestionowany w związku z art. 16 ust. 2 ustawy nowelizującej, zgodnie z którym do umów o odpłatne używanie lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego zawartych przed dniem wejścia w życie art. 2 niniejszej ustawy, z wyłączeniem umów najmu lokali socjalnych zawartych przed dniem wejścia w życie art. 2 niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, z wyjątkiem przepisów art. 21 ust. 4a-4c oraz art. 21c tej ustawy, które mają zastosowanie wyłącznie do umów zawieranych po dniu wejścia w życie art. 2 niniejszej ustawy.

Natomiast jako wzorzec kontroli konstytucyjności skarżąca wskazała zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji), zasadę stanowienia wspólnoty samorządowej przez ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego (art. 16 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji), ochrony własności (art. 21 Konstytucji), równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), ochrony życia prywatnego (art. 47 Konstytucji) i pomocy władz publicznych w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli (art. 75 ust. 1 i 2 Konstytucji). W skierowanym do Trybunału piśmie procesowym z 10 lipca 2023 r. skarżąca wskazała na niezgodność kwestionowanej normy również z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyrażającym zasadę proporcjonalności. W postępowaniu w trybie skargi konstytucyjnej wskazanie zasady proporcjonalności jako wzorca kontroli, po upływie terminu określonego w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK, jest dopuszczalne, tylko jeśli stanowi konkretyzację zarzutu naruszenia prawa podmiotowego wskazanego w treści złożonej skargi konstytucyjnej i mieści się w granicach sformułowanego w skardze zakresu zaskarżenia (zob. wyrok TK z 21 czerwca 2017 r., sygn. SK 35/15, OTK ZU A/2017, poz. 51). Skarżąca nie związała jednak naruszenia zasady proporcjonalności z naruszeniem konstytucyjnego prawa podmiotowego, co powoduje niedopuszczalność takiego zarzutu tym bardziej, że art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może – co do zasady – stanowić samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu w trybie skargi konstytucyjnej (postanowienie pełnego składu TK z 16 lutego 2009 r., sygn. Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23) – a jako taki został on sformułowany w piśmie procesowym skarżącej – chyba, że skarżący wyprowadzi z jego treści takie prawo podmiotowe, które nie zostało ujęte w innym przepisie konstytucyjnym, czego jednak skarżąca nie uczyniła. W tym stanie rzeczy Trybunał przyjął, iż przedmiotem skargi jest zarzut niezgodności art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy lokatorskiej (w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 9 ustawy nowelizującej) w związku z art. 16 ust. 2 ustawy nowelizującej, z art. 2, art. 7, art. 16, art. 20, art. 21, art. 32 ust. 1, art. 47 i art. 75 ust. 1 i 2 Konstytucji, gdyż w taki sposób sformułowany został zakres zaskarżenia w *petitum* złożonej skargi konstytucyjnej.

Skarżąca nie wskazała jednak, jakie wynikające z przywołanych przepisów konstytucyjnych jej prawa podmiotowe oraz w jaki sposób zostały naruszone przez oparcie wyroku

Sądu Okręgowego w K. II Wydział Cywilny Odwoławczy z 23 czerwca 2022 r. (sygn. akt [...]) na art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy lokatorskiej (w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 9 ustawy nowelizującej) w związku z art. 16 ust. 2 ustawy nowelizującej.

Otóż w postanowieniach pełnego składu z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 225) oraz 23 stycznia 2002 r., sygn. Ts 105/00 (OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60) Trybunał Konstytucyjny wskazał na zasadniczą niedopuszczalność, w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną, powoływania jako „samodzielnych” wzorców kontroli – odpowiednio – art. 32 i art. 2 Konstytucji, gdyż (podobnie jak wskazany wyżej art. 31 ust. 3 Konstytucji) stanowiąc istotne zasady ogólne, przysługują one w związku z konkretnymi normami prawnymi a nie w oderwaniu od nich niejako „samoistnie” chyba, że skarżący wyprowadzi z ich treści takie prawo podmiotowe, które nie zostało ujęte w innym przepisie konstytucyjnym. Pogląd ten stanowi dla kolejnych składów orzekających wiążącą dyrektywę interpretacyjną, na podstawie obowiązujących kolejno: art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e *in fine* ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), pierwotnego brzmienia art. 44 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. f) *in fine* ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) oraz obecnie obowiązującego art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. e *in fine* u.o.t.p.TK. Skarżąca nie wskazała żadnych praw podmiotowych wynikających bezpośrednio z art. 32 oraz art. 2 Konstytucji naruszonych w sprawie, której skarga konstytucyjna dotyczy. Nie przytoczyła też żadnych argumentów przemawiających na rzecz odstąpienia od powyższych poglądów prawnych wyrażonych w orzeczeniach pełnego składu Trybunału. Dlatego w części, w jakiej skarżąca kwestionuje zgodność przedmiotu kontroli z art. 32 i art. 2 Konstytucji, skarga nie spełnia wymagań określonych w art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Wprawdzie pozostałe przepisy konstytucyjne wskazane w złożonej skardze jako wzorce kontroli mogą stanowić tzw. samodzielną podstawę skargi konstytucyjnej, to jednak skarżąca nie wywiodła z nich żadnego prawa podmiotowego, naruszonego przez wydanie wyroku Sądu Okręgowego w K. z 23 czerwca 2022 r. na podstawie kwestionowanej w skardze normy prawnej. Nie wskazała również sposobu, w jaki prawa te zostały naruszone. Nie wyjaśniła bowiem, w jaki sposób art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy lokatorskiej (w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 9 ustawy nowelizującej) w związku z art. 16 ust. 2 ustawy nowelizującej, stanowiąc dla Gminy Miejskiej K. podstawę do wypowiedzenia skarżącej stosunku najmu lokalu z uwagi na przysługującą skarżącej współwłasność innej nieruchomości mieszkalnej, położonej w miejscowości bezpośrednio sąsiadującej z Gminą Miejską K., doprowadził do naruszenia art. 7, art. 20, art. 21 oraz art. 47, art. 16 i art. 75 Konstytucji. Skarżąca nie wyjaśniła, w jaki sposób w sprawie, której skarga dotyczy, doszło do przekroczenia zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Nie wskazała także praw podmiotowych i sposobu ich naruszenia, wynikających z zasady społecznej gospodarki rynkowej opartej na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, stanowiącej podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej (art. 20 Konstytucji). Sprawa, w związku z którą złożono skargę nie dotyczyła bowiem wolności działalności gospodarczej ani własności prywatnej skarżącej. Skierowany przeciwko niej pozew o eksmisję dotyczył natomiast lokalu stanowiącego własność Gminy Miejskiej K. Skarżąca nie wskazała również, by skierowane przeciwko niej powództwo dotyczyło solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Zamieszkiwany przez skarżącą lokal nie został też skarżącej wywłaszczony, a jego własność nie została przez nią odziedziczona (art. 21 Konstytucji). Skarżąca nie wyjaśniła także związku zachodzącego między ostatecznym orzeczeniem, a kwestionowaną normą prawną oraz jej prawem do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47

Konstytucji). Ostatecznie także nie wskazała, w jaki sposób w sprawie, której skarga konstytucyjna dotyczy doszło do naruszenia zasady prowadzenia przez władze publiczne polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałającej bezdomności, wspierania rozwoju budownictwa socjalnego oraz popierania działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania (art. 75 Konstytucji), skoro w uzasadnieniu ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie wyjaśniono, że skarżącej przysługuje prawo do zamieszkiwania innej nieruchomości mieszkalnej, położonej w miejscowości bezpośrednio sąsiadującej z Gminą Miejską K. i spełniającej warunki przewidziane dla lokalu zamiennego. Oceny tej nie zmienia sformułowany w skardze zarzut naruszenia zasady stanowienia wspólnoty samorządowej przez ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego i uczestniczenia samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej oraz wykonywania przysługujących mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 Konstytucji), gdyż z treści tej zasady skarżąca nie wywiodła żadnego prawa podmiotowego naruszonego w sprawie, której skarga dotyczy. Dlatego w części, w jakiej skarżąca kwestionuje zgodność przedmiotu kontroli z art. 7, art. 16, art. 20, art. 21, art. 47 oraz art. 75 ust. 1 i 2, skarga nie spełnia wymagań określonych w art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Tymczasem wymóg wskazania w skardze konstytucyjnej związku zachodzącego między naruszeniem praw podmiotowych i ostatecznym orzeczeniem jako środkiem naruszenia oraz niekonstytucyjnością podstawy prawnej tego orzeczenia, znajduje swoje umocowanie bezpośrednio w art. 79 ust. 1 Konstytucji (wyroki pełnego składu TK z: 17 lipca 2013 r., sygn. SK 9/10, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 79; 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU A/2019, poz. 53 oraz postanowienie pełnego składu TK z 11 czerwca 2008 r., sygn. SK 48/07 OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 93). Tym samym żądanie kontroli w trybie skargi konstytucyjnej nie może być oderwane od rozstrzygnięcia kształtującego prawa lub obowiązki skarżącego jako konkretnego, zindywidualizowanego podmiotu (zob. wyrok z 3 czerwca 2020 r., sygn. SK 36/19, OTK ZU A/2020, poz. 23), a ciężar uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie, spoczywa na skarżącym (zob. postanowienie pełnego składu TK z 22 lipca 2015 r., sygn. SK 20/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 115).

Mając powyższe na uwadze Trybunał Konstytucyjny, działając na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 2 u.o.t.p.TK, odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu uznając, iż nie spełnia ona wymogu określonego w art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p.TK skarżącej przysługuje prawo do wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty jego doręczenia.