

153/11/A/2007

WYROK

z dnia 4 grudnia 2007 r.

Sygn. akt K 26/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jerzy Ciemniewski – przewodniczący

Marian Grzybowski

Adam Jamróz – sprawozdawca

Teresa Liszcz

Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 4 grudnia 2007 r., wniosku Rady Miasta Gdyni o zbadanie zgodności:

1) z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej następujących przepisów:

– art. 4 ust. 2 i 4, art. 14 ust. 1 zdanie drugie, ust. 2 i 6, art. 18 ust. 4, art. 22 i art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733, ze zm.),

– art. 1046 § 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.),

– art. 81 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. Nr 84, poz. 948, ze zm.);

2) z art. 165 ust. 2 Konstytucji następujących przepisów:

– art. 81 ustawy z 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”,

– art. 4 ust. 2, art. 18 ust. 4 i art. 22 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego;

3) z art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji art. 1046 § 4 ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego,

o r z e k a:

Art. 1046 § 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) jest zgodny z art. 2 w związku z art. 7 i nie jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 12 grudnia 2007 r. w Dz. U. Nr 231, poz. 1703.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie na skutek cofnięcia wniosku.

UZASADNIENIE

I

Rada Miasta Gdyni uchwałą z 27 kwietnia 2005 r. zdecydowała o wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności:

1) z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji następujących przepisów:

– art. 4 ust. 2 i 4, art. 14 ust. 1 zdanie drugie, ust. 2 i 6, art. 18 ust. 4, art. 22 i art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733, ze zm.),

– art. 1046 § 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.),

– art. 81 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. Nr 84, poz. 948, ze zm.);

2) z art. 165 ust. 2 Konstytucji następujących przepisów:

– art. 81 ustawy z 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”,

– art. 4 ust. 2, art. 18 ust. 4 i art. 22 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego;

3) z art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji art. 1046 § 4 ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego.

Rada Miasta wniosła o zbadanie zaskarżonych przepisów w ich brzmieniu z dnia złożenia wniosku.

We wniosku złożonym do Trybunału w wykonaniu wyżej wymienionej uchwały podniesiono, że zaskarżone przepisy zwiększyły zadania gmin, ale wraz z rozszerzeniem zakresu zadań gmin nie nastąpiły stosowne zmiany w podziale dochodów publicznych, które przyniosłyby gminom zwiększone środki finansowe na wykonanie nowych, nałożonych ustawami, zadań.

Przed wejściem w życie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów) zadania gminy w zakresie gospodarki lokalami mieszkalnymi określała ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509, ze zm.). W myśl poprzednich przepisów na gminach ciążył obowiązek dostarczania osobom eksmitowanym lokali socjalnych tylko w wypadku, gdy tak orzekł sąd, przy tym sąd nie miał obowiązku orzekania o uprawnieniu najemcy do otrzymania lokalu socjalnego. Na gminach nie ciążył obowiązek wypłaty odszkodowań za czas braku możliwości przeniesienia w drodze eksmisji do lokalu socjalnego określonej w wyroku osoby. Ustawa nie narzucała gminom wielkości czynszu za lokal socjalny, a kompetencje w tym zakresie przyznawała radom gmin. Ustawa o ochronie praw lokatorów nałożyła na gminy nowe zadania w formie obowiązków z sankcjami za ich niewykonanie. Nałożony na sąd obowiązek orzekania o

uprawnieniu do lokalu socjalnego przełożył się na obowiązek gminy dostarczenia takiego lokalu. Te obowiązki wynikają wprost z art. 14 i art. 18 ustawy o ochronie praw lokatorów. Art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów, który stanowi: „Z zasobu mieszkaniowego gmina wydziela część lokali, które przeznacza na wynajem jako lokale socjalne”, wnioskodawca odczytuje jako obowiązek dostarczenia takiej liczby lokali, jaka wynika z bieżącego wyrokowania sądów w tych sprawach. W praktyce dostarczenie odpowiedniej liczby lokali socjalnych staje się pierwszoplanowym zadaniem gminy, co narusza jej konstytucyjnie określoną samodzielność. W kontekście wyżej wymienionych uregulowań Rada Miasta podważa konstytucyjność art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, zgodnie z którym gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamiennie, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Zdaniem wnioskodawcy przepis ten oznacza obowiązek zapewnienia przez gminę takiej liczby lokali socjalnych i lokali zamiennych, jaka wynikać będzie z wyroków sądowych. Lokale te mają zostać wybudowane lub przygotowane przez gminę za jej środki budżetowe bez jakiegokolwiek udziału środków finansowych z budżetu państwa lub zwiększenia udziałów gminy w dochodach publicznych. Dodatkowo zgodnie z art. 23 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym. Czynsz w wysokości określonej przez ustawę nie pokryje kosztów utrzymania lokali i budynków, a zatem ww. przepis ustawy nakłada na gminę obowiązek ponoszenia zwiększonych wydatków.

Omówione regulacje nakładają na gminy nowe obowiązki i powodują zwiększenie wydatków gmin. Zgodnie z zasadami Konstytucji zwiększone środki finansowe na realizację tych zadań winny być określone ustawą. Tymczasem ustawa o ochronie praw lokatorów zamiast zapewnić stosowne finansowanie dla realizacji wynikających zeń obowiązków gmin wprowadza w art. 4 ust. 4 jedynie możliwość otrzymania dotacji celowej z budżetu państwa na zadania dotyczące zapewnienia lokali socjalnych i lokali zamiennych; dotacje takie, według twierdzenia wnioskodawcy, nie były udzielane. W miejsce konstytucyjnego obowiązku zapewnienia gminie odpowiednio większego udziału w dochodach publicznych przy tak zwiększonej liczbie zadań, ustawodawca ogranicza się tylko do dowolności i uznaniowości w udzielaniu ewentualnej dotacji na zapewnienie lokali socjalnych i zamiennych. Kwestionowane przepisy stanowią, zdaniem wnioskodawcy, „zblokowane uregulowania odnoszące się do nowych zadań gminy, które to zadania wymagają od gminy ponoszenia znacznych wydatków. W przekonaniu gminy powinny one zostać uznane za niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej wszystkie razem, gdyż tworzą spójną całość”. Zdaniem wnioskodawcy regulacje te naruszają zasadę pomocniczości państwa w realizacji przez jednostkę samorządu terytorialnego zwiększonych zadań nałożonych na nią przez ustawę. Żaden z organów władzy nie jest uprawniony do uznaniowego nakładania i zwiększania zadań publicznych bez odpowiednio zwiększonego udziału danej jednostki samorządu terytorialnego w dochodach publicznych.

Wnioskodawca podkreśla, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty musi być realizowane wielopłaszczyznowo (m.in. przez wspieranie budownictwa społecznego, a także wspieranie rozwoju budownictwa mieszkaniowego w ogóle), potrzeby społeczne nie są bowiem jednorodne. Tymczasem nałożone przez zaskarżone przepisy zadania „mogą prowadzić w swoich skutkach do konieczności koncentracji wysiłku organizacyjnego i finansowego gminy tylko na niektórych zadaniach i odstąpieniu wręcz od pozostałych zadań”. Wnioskodawca wykazał, że nowe regulacje, zwłaszcza przepis obligujący sądy do orzekania o prawie do lokalu socjalnego, spowodowały wielokrotny wzrost liczby lokali socjalnych, do których dostarczenia zobowiązana została

gmina; podkreśla, że w niniejszej sprawie to właśnie liczby dowodzą nałożenia dodatkowego zadania na gminę bez zapewnienia środków na jego realizację. Przez dodatkowe zadania wnioskodawca rozumie nie zadania nowe, lecz znacząco zwiększone w stosunku do dotychczas realizowanego – konkretnie chodzi o „zwiększenie ilościowe obowiązku dostarczenia lokali oraz wypłatę odszkodowań w razie niedostarczenia lokalu”.

Obowiązek wypłaty odszkodowań z tytułu niedostarczenia na czas lokalu socjalnego jest w ocenie wnioskodawcy naruszeniem samodzielności gminy w sposób rażący. Zwłaszcza, że nie spotyka się ze wsparciem finansowym polegającym na zwiększeniu udziału gminy w dochodach publicznych.

Wnioskodawca wskazuje, że wspiera społeczne budownictwo mieszkaniowe, a także szeroko realizuje program udostępniania nowych terenów pod budownictwo zorganizowane wielorodzinne i jednorodzinne. Brak środków na odpowiednie przygotowanie infrastruktury (wodociągi, drogi, kanalizacja), spowodowany koniecznością ich przeznaczenia na zadania wynikające z zaskarżonych przepisów, uczyni niemożliwym realizację budownictwa mieszkaniowego w mieście, zarówno tego o charakterze komercyjnym, jak i publicznego w postaci inwestycji towarzystwa budownictwa socjalnego.

Wnioskodawca zaskarżył również art. 81 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. Nr 84 poz. 948, ze zm.; dalej: ustawa o prywatyzacji PKP). W myśl tego przepisu gmina była zobowiązana przejąć od tego przedsiębiorstwa lokale mieszkalne, z których większość jest zadłużona, a budynki, w których znajdują się wspomniane lokale, wymagają remontów. Także wspomniany przepis powoduje obciążenie gminy dodatkowymi zadaniami bez zapewnienia stosownych środków finansowych na ich pokrycie. Konstrukcja zaskarżonego art. 81 ustawy o prywatyzacji PKP pozostaje w sprzeczności z prawem chronioną samodzielnością gminy. Przedsiębiorstwu PKP służy bowiem roszczenie o zawarcie umowy z gminą, a treść umowy nie podlega swobodnemu kształtowaniu praw i obowiązków. Istota regulacji zawartej w zaskarżonym przepisie jest zbliżona do treści przepisu art. 179 kodeksu cywilnego, który był przedmiotem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 marca 2005 r., sygn. K 9/04.

Nowym zadaniem gminy jest także, w ocenie wnioskodawcy, zadanie określone w art. 1046 § 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.), w myśl którego komornik wstrzyma się z dokonaniem czynności opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych do czasu, gdy gmina wskaże tymczasowe pomieszczenie lub dłużnik znajdzie takie pomieszczenie. Jeżeli wynikające z tego przepisu wskazanie przez gminę tymczasowego pomieszczenia traktowane ma być jako obowiązek gminy, to jego wykonanie rodzić będzie dla gminy dodatkowe wydatki, których źródeł finansowania ustawodawca nie wskazał. Ponadto zaskarżony przepis jest niejasny, wobec czego jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Organy publiczne zobowiązane są działać w zgodzie z prawem i w jego granicach, zaskarżony przepis nie daje gminie podstaw do zachowania, w którym mogłaby stosować ten przepis, znając równocześnie granice swoich obowiązków.

Wnioskodawca nie twierdzi, że nowe uregulowania są niecelowe lub błędne. Jednak wprowadzenie ich bez odpowiedniego zwiększenia udziału gmin w dochodach publicznych, które zapewniłoby środki na realizację tych zadań, narusza wskazane przepisy Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie pozwala przyjąć, że jej uregulowania odnoszą się do nowych, wyżej omówionych, zadań gmin.

2. Stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Stwierdził, że:

1) przepisy art. 4 ust. 2, art. 14 ust. 1 zdanie drugie, ust. 2 i 6 oraz art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów – w zakresie, w jakim dotyczą obowiązku zapewnienia przez gminę lokalu socjalnego,

2) przepis art. 18 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów – w zakresie, w jakim przyznaje właścicielowi lokalu roszczenie odszkodowawcze, jeżeli gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego,

3) przepisy art. 4 ust. 4 i art. 23 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów – w zakresie, w jakim dotyczą możliwości uzyskiwania dochodów przez gminę – są zgodne z art. 167 ust. 14 Konstytucji;

4) przepisy art. 4 ust. 2, art. 18 ust. 4 i art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów są zgodne z art. 165 ust. 2 Konstytucji;

5) art. 1046 § 4 kodeksu postępowania cywilnego jest zgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji;

6) postępowanie, w części dotyczącej badania zgodności art. 81 ustawy o prywatyzacji PKP z art. 165 ust. 2 i z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.).

W pierwszym rzędzie Prokurator Generalny sprecyzował, wynikający z wniosku, zakres zaskarżenia. Zdaniem Prokuratora z wniosku wynikają następujące zarzuty:

Zarzut braku odpowiedniego udziału gmin w dochodach publicznych:

1) art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, zgodnie z którym gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach;

2) art. 4 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, w myśl którego gminy mogą otrzymywać dotacje z budżetu państwa, m.in. na wykonanie zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2 tej ustawy;

3) art. 14 ust. 1 zdanie drugie ustawy o ochronie praw lokatorów, w którym stwierdzono, że obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu;

4) art. 14 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, w którym nakłada się na gminę obowiązek zapewnienia co najmniej jednego lokalu mieszkalnego, gdy uprawnienie do lokalu socjalnego dotyczy dwóch lub więcej osób;

5) art. 14 ust. 6 ustawy o ochronie praw lokatorów, który stanowi, że sąd, orzekając o uprawnieniach do otrzymaniu lokalu socjalnego, wstrzymuje wykonanie opróżnienia lokalu do czasu złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego;

6) art. 18 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów zobowiązującemu gminę do wypłaty odszkodowania właścicielowi lokalu, jeżeli osobom, co do których nakazano eksmisję z tego lokalu, gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego zgodnie z wyrokiem sądu;

7) art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów, w myśl którego z zasobu mieszkaniowego gmina wydziela część lokali, które przeznacza się na wynajem jako lokale socjalne;

8) art. 23 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów stanowiącemu, że stawka czynszu za lokal socjalny nie może być wyższa niż połowa stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym. Zdaniem Prokuratora Generalnego wymienione przepisy nie mają jednorodnego charakteru. Można je podzielić na przepisy odnoszące się do zadań gmin (będą to: art. 4 ust. 2, art. 14 ust. 1 zdanie drugie, art. 14 ust. 2 i 6, art. 18 ust. 4 oraz art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów) oraz na przepisy

dotyczące zagadnień finansowych (należą do nich: art. 4 ust. 4 i art. 23 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów). Tylko niektóre z przepisów odnoszących się do zadań gmin wprost formułują zadania (są to art. 14 ust. 1 zdanie drugie i art. 18 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów); pozostałe zawierają treści o charakterze ogólnym (art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów), bądź uszczegóławiają sposób wykonywania danego zadania (art. 14 ust. 2, art. 14 ust. 6 i art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów). Mając na uwadze, że wnioskodawca traktuje te przepisy jako „zablokowane uregulowania odnoszące się do nowych zadań gmin”, należy, zdaniem Prokuratora Generalnego, wyznaczyć – odpowiedni do treści zarzutu – zakres zaskarżenia. Zdaniem Prokuratora art. 4 ust. 2, art. 14 ust. 1 zdanie drugie, art. 14 ust. 2 i ust. 6 oraz art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów zostały zaskarżone w zakresie, w jakim dotyczą obowiązku zapewnienia przez gminę lokalu socjalnego. Z kolei art. 4 ust. 4 i art. 23 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów zostały zaskarżone w zakresie, w jakim dotyczą możliwości uzyskiwania dochodów przez gminę.

Odnosząc się do zaskarżonych regulacji, Prokurator stwierdził, że obowiązek dostarczenia przez gminę lokalu socjalnego, gdy sąd orzekł o takim uprawnieniu w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu, nie został wprowadzony ustawą o ochronie praw lokatorów. Art. 14 ust. 1 zdanie drugie, ust. 2 i 6 ustawy o ochronie praw lokatorów są powtórzeniem treści art. 36 ust. 1 zdanie drugie, art. 36 ust. 2 i 6 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787, ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1317). Nie może być zatem mowy o nałożeniu nowego zadania ani o ustawowym rozszerzeniu zadania dotychczasowego przez ustawę o ochronie praw lokatorów; ewentualne rozszerzenie nastąpiło na mocy ustawy zmieniającej poprzednią ustawę o najmie lokali mieszkalnych.

Przyznanie właścicielom lokali roszczeń odszkodowawczych wobec gmin w art. 18 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów jest wprowadzie nowością normatywną, jednakże rozwiązanie takie było już wcześniej stosowane na gruncie poprzedniej ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. (por. uchwała SN z dnia 28 marca 1996 r., III CZP 18/96, nr 5, poz. 74).

Sam wnioskodawca wskazuje, że chodzi o zwiększenie zadań nie w znaczeniu normatywnym, lecz w znaczeniu faktycznym – wykazanie faktycznego wzrostu zadań nie jest argumentem wystarczającym dla uznania niekonstytucyjności omawianych przepisów. Naruszenie bowiem zasady równowagi (odpowiedniości) wynikającej z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji wymaga przedstawienia argumentów przemawiających za tym, że na skutek istnienia wymienionych obowiązków gmin zachodzi istotna dysproporcja w podziale dochodów publicznych między administracją rządową a samorządem terytorialnym, co powoduje, że samorząd nie jest w stanie prawidłowo realizować swych zadań. Ustalenie, że odpowiedniość ta nie została naruszona, wymaga odwołania się do źródeł finansowania zadań przez gminy. Zgodnie z art. 167 ust. 2 Konstytucji, dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Prawidłowo postawiony zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji musi więc być oparty na całościowej analizie dochodów gmin ze wszystkich źródeł, aby skutecznie wykazać, że podział dochodów publicznych jest nieodpowiedni, gdyż nie pozwala na prawidłowe wykonywanie zadań przez gminy. Wnioskodawca takiej analizy nie dokonał i poprzestał na zakwestionowaniu art. 4 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, na podstawie którego fakultatywnie mogą być przyznane dotacje celowe z budżetu państwa na zapewnienie lokali socjalnych, oraz art. 23 ust. 4 tej ustawy, w którym ustawowo ograniczona została wysokość czynszu za lokale socjalne. Rada Miasta Gdyni pominęła, zdaniem Prokuratora, treść ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach

jednostek samorządu terytorialnego, która ma zasadnicze znaczenie przy ustalaniu dochodów gmin. Tymczasem nie można obalić domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów, w aspekcie ich zgodności z zasadą proporcjonalnego udziału gmin w dochodach publicznych, bez odwołania się do wyżej wymienionej ustawy, która zasadniczo zmieniła – w porównaniu z ustawą z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003 (Dz. U. Nr 150, poz. 983, ze zm.) – system finansowania samorządu. Reforma polegała m.in. na rezygnacji z dotacji i subwencji z budżetu państwa na rzecz wzrostu dochodów własnych samorządów, aby zapewnić jego większą samodzielność w dysponowaniu środkami finansowymi. Zdaniem Prokuratora, skoro wnioskodawca nie uzasadnił zarzutu naruszenia przez zaskarżone przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji – kierując się zasadą domniemania konstytucyjności ustaw, należy stwierdzić ich zgodność z wymienionymi wzorcami konstytucyjnymi.

Rada Miasta Gdyni nie wykazała też, w ocenie Prokuratora, na czym polega naruszenie zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, który to zarzut stawia art. 4 ust. 2, art. 18 ust. 4 i art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów. Rada Miasta nie kwestionuje bowiem celowości zaskarżonych uregulowań, ale ogranicza się do zarzutu braku zwiększenia udziałów gmin w dochodach publicznych. Tym samym Rada Miasta nie kwestionuje nałożenia na nią obowiązku zapewnienia lokali socjalnych (art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów) ani obowiązku wydzielenia części lokali z przeznaczeniem na najem jako lokale socjalne (art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów). Także podnosząc zarzut naruszenia zasady samodzielności gminy przez nałożenie na nią obowiązku wypłaty odszkodowań, wynikającego z art. 18 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, wnioskodawca podnosi przede wszystkim brak wsparcia finansowego dla realizacji zadania, a nie fakt nałożenia na gminę tego obowiązku. Zdaniem Prokuratora, sposób prezentacji we wniosku zarzutu nie pozwala na ustalenie, w jakim zakresie samodzielność gmin została naruszona w rozumieniu art. 165 ust. 2 Konstytucji. Tym samym, zgodnie z zasadą domniemania konstytucyjności, Trybunał winien uznać zaskarżone przepisy za zgodne z Konstytucją.

Wnioskodawca zarzucił, że art. 1046 § 4 kodeksu postępowania cywilnego narusza zasadę przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji) oraz zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji). Prokurator wskazał, że zaskarżony przepis ma charakter regulacji proceduralnej, której adresatem jest przede wszystkim komornik wykonujący obowiązek opróżnienia lokalu. Przepis ten zakazuje komornikowi przeprowadzenia tzw. eksmisji na bruk, jeżeli nie zostanie wskazane tymczasowe pomieszczenie, nie jest to jednak równoznaczne z tym, że gmina ma obowiązek takie pomieszczenie wskazać. Obowiązek wskazania takiego pomieszczenia wynikać może jedynie z ogólnie sformułowanych zadań gminy, związanych z zaspokajaniem potrzeb lokalowych jej mieszkańców. Zdaniem Prokuratora interpretacja językowa analizowanego przepisu dowodzi, że wskazanie tymczasowego pomieszczenia nie obliguje gminy do zawarcia umowy najmu z osobą eksmitowaną ani nie koliduje z alternatywną możliwością poszukania odpowiedniego pomieszczenia przez dłużnika. Tym samym art. 1046 § 4 k.p.c. w części, w jakiej dotyczy wskazania przez gminę tymczasowego pomieszczenia, nie narusza zasad przyzwoitej legislacji stanowiących element demokratycznego państwa prawnego, o którym mowa w art. 2 Konstytucji; nie narusza także zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji. Przepis ten, nie nakładając na gminę obowiązku, nie poddaje się ocenie pod względem jego zgodności z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Odrębnej kontroli należy poddać art. 81 ustawy o prywatyzacji PKP, który – w ogólnym ujęciu – przyznaje przedsiębiorstwu PKP roszczenie o zawarcie umowy nieodpłatnego przekazania budynków lub lokali mieszkalnych wraz z prawem do

odpowiedniej przynależnej do nich części gruntu oraz obiektami infrastruktury technicznej. Zdaniem Prokuratora, z wniosku wynika, że Rada Miasta Gdyni nie uchyla się od przejęcia wymienionych nieruchomości, ale kwestionuje konstytucyjność warunków tego przekazania. Wnioskodawca ograniczył się jednak tylko do stwierdzenia, że w przepisie tym „nie ma mowy o ekwiwalentności świadczeń”, oraz zarzutu, że „treść umowy nie podlega swobodzie kształtowania praw i obowiązków”. Zdaniem Prokuratora, tak ogólne sformułowanie zarzutu nie spełnia wymogu przedstawienia wniosku Trybunałowi, tj. uzasadnienia zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie, dlatego też w tym zakresie postępowanie powinno ulec umorzeniu z powodu niespełnienia przesłanek zawartych w art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

3. Stanowisko w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zajął Marszałek Sejmu. Wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 4 ust. 2 i ust. 4, art. 14 ust. 1 zdanie drugie, art. 14 ust. 2 i 6, art. 18 ust. 4, art. 22 oraz art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266, ze zm.) są zgodne z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji;

2) art. 4 ust. 2, art. 18 ust. 4 i art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów są zgodne z art. 165 ust. 2 Konstytucji;

3) art. 81 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. Nr 84 poz. 948, ze zm.) jest zgodny z art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji;

4) art. 1046 § 4 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) jest zgodny z art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Marszałek stwierdza, że zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji przez wymienione w *petitum* wniosku przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów przez to, że wraz ze zwiększeniem zadań gmin nie nastąpiły stosowne zmiany w podziale dochodów publicznych, należy uznać za niezasadny. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, art. 167 ust. 1 Konstytucji zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedni udział w dochodach publicznych, tak by – z jednej strony – możliwa była realizacja ich zadań, a z drugiej – zawiera zakaz dokonywania takich modyfikacji tych dochodów, które odpowiedniość tego udziału by przekreślały (zob. wyrok w sprawie o sygn. K. 12/98). Jednak okoliczność, iż ustawa rozszerza zadania jednostek samorządu terytorialnego nie może przesądzać o niekonstytucyjności danej regulacji, jeżeli dochody z innych źródeł umożliwiają realizację poszczególnych zadań (zob. K 27/04).

Wnioskodawca powinien wykazać, że na skutek nałożenia nowych bądź rozszerzenia dotychczasowych zadań gminy, zachodzi dysproporcja w podziale dochodów pomiędzy administracją rządową a samorządem terytorialnym, która skutkuje niemożnością wykonywania konstytucyjnych zadań przez samorząd. Nie wszystkie zadania, o których mowa we wniosku Rady Miasta, są „zmianą w zakresie zadań i kompetencji” w rozumieniu art. 176 ust. 4 Konstytucji. Kwestionowane art. 14 ust. 1 zdanie drugie, art. 14 ust. 2 i 6 ustawy o ochronie praw lokatorów, dotyczące obowiązku zapewnienia przez gminę lokali socjalnych, są *de facto* powtórzeniem normy art. 36 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, w brzmieniu nadanym nowelą z dnia 15 grudnia 2000 r. (Dz. U. Nr 122, poz. 1317), a więc – wbrew twierdzeniom wnioskodawcy – nie są „zadaniem nowym” (s. 3 wniosku) czy „zadaniem dodatkowym” (s. 8 wniosku). Zadaniem nowym jest obowiązek wypłaty przez

gminę odszkodowania w wypadku niedostarczenia lokalu socjalnego osobie uprawnionej (art. 18 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów).

Wobec żadnego z kwestionowanych przez wnioskodawcę przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, naruszających – jego zdaniem – art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, nie wykazano we wniosku, a nawet nie podjęto takiej próby, iż na skutek istnienia wymienionych obowiązków gminy, zachodzi dysproporcja w podziale dochodów publicznych, która skutkuje niemożnością realizacji zadań przez samorząd. Zdaniem Trybunału, podstawę do stwierdzenia niezgodności ustawy z art. 167 Konstytucji mogą stanowić tylko oczywiste dysproporcje między zakresem zadań a poziomem dochodów, występujące przy podziale środków między administrację rządową a poszczególne szczeble samorządu terytorialnego (zob. K 27/04).

Z dniem 1 stycznia 2004 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966, ze zm.), która zasadniczo zmieniła system finansów samorządu terytorialnego, zwiększając samodzielność gmin w dysponowaniu środkami finansowymi. Dużą część dochodów, stanowiącą dotąd subwencje i dotacje, „przesunięto” do dochodów własnych samorządu, zwiększono udział gmin we wpływach z podatków dochodowych i dochodach z gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. Źródłem finansowania zadań własnych gminy, a do takich należy polityka mieszkaniowa, są nie tylko dotacje, ale także subwencje i dochody własne. Rada Miasta w celu udowodnienia naruszenia art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji powinna wykazać we wniosku, w całościowej analizie wydatków i dochodów gminy, wynikających ze wszystkich przepisów prawa, w tym z ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, że podział dochodów publicznych jest nieodpowiedni, gdyż nie pozwala jednostkom samorządu na prawidłowe wykonywanie zadań. Takiej analizy nie przedstawiono, stąd zarzut wnioskodawcy należy uznać za nieudowodniony i, kierując się domniemaniem konstytucyjności ustaw, orzec o zgodności art. 4 ust. 2 i 4, art. 14 ust. 1 zdanie drugie, art. 14 ust. 2, art. 14 ust. 6, art. 18 ust. 4, art. 22 oraz art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu także zarzut naruszenia art. 165 ust. 2 Konstytucji przez wymienione w *petitum* wniosku przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, tj. art. 4 ust. 2, art. 18 ust. 4 i art. 22, należy uznać za nieuzasadniony. Wnioskodawca nie uzasadnił postawionego zarzutu i nie przytoczył dowodów na jego poparcie. Twierdzi jedynie, że obowiązek wypłaty odszkodowania z tytułu niedostarczenia na czas lokalu socjalnego jest „naruszeniem samodzielności gminy w sposób rażący, ważąc zwłaszcza na to, że nałożone zadania nie spotykają się ze wsparciem finansowym polegającym na zwiększeniu udziału gminy w dochodach publicznych”. Wnioskodawca nie kwestionuje poprawności rozwiązania pod względem systemowym („gmina nie twierdzi, że nowe uregulowania prawne są niecelowe lub błędne” – s. 11 wniosku), nie wykazuje również, w jaki sposób została naruszona prawna samodzielność gminy poprzez nałożony obowiązek zapewnienia lokali i wypłaty odszkodowania, lecz jedynie kwestionuje jego aspekt faktyczny, „ilościowy”, jako pociągający za sobą znaczne wydatki ze strony gminy bez jednoczesnego zwiększenia udziału w dochodach publicznych. Tym samym twierdzenia te należy raczej odnieść do omówionego zarzutu naruszenia art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, a nie art. 165 ust. 2, i w konsekwencji orzec o zgodności art. 4 ust. 2, art. 18 ust. 4 i art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów z art. 165 ust. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 81 ustawy o prywatyzacji PKP z art. 165 ust. 2 Konstytucji, Marszałek wskazał, że – zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – brak konstytucyjnych podstaw do przypisywania zasadzie

samodzielności jednostek samorządu terytorialnego bezwzględnego i absolutnego pierwszeństwa przed innymi zasadami konstytucyjnymi. Właśnie konieczność ochrony innych wartości i zasad konstytucyjnych może uzasadniać i legitymować dopuszczalność jej ograniczenia (zob. K. 38/97 i K 23/01). Wszelka ingerencja w sferę samodzielności samorządu terytorialnego wymaga zachowania formy ustawowej oraz zupełności uregulowania. Ocena, czy dana regulacja spełnia warunek usprawiedliwionej ingerencji w sferę samodzielności gminy, nie może być, zdaniem Trybunału, dokonana bez wykładni odwołującej się do celu i aksjologii ustawy wprowadzającej ograniczenia.

Wnioskodawca zarzuca, iż przekazanie budynków i lokali mieszkalnych w trybie art. 81 wymienionej ustawy jest dodatkowym zadaniem dla gminy, a także pozostaje w sprzeczności z jej prawem chronioną samodzielnością, bowiem „Polskim Kolejom Państwowym” przysługuje roszczenie o zawarcie umowy, a treść tej umowy nie podlega swobodzie kształtowania praw i obowiązków (s. 10 wniosku).

Powyższy zarzut Rady Miasta, w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, należy uznać za niezasadny. Można się zgodzić z twierdzeniem wnioskodawcy, iż ustawodawca, nakładając na gminę obowiązek przejęcia budynków mieszkalnych lub lokali mieszkalnych wraz z prawem do przynależnej do nich części gruntu wraz z urządzeniami infrastruktury, ogranicza jej swobodę kontraktowania, gdyż przedsiębiorstwu PKP przysługuje roszczenie o zawarcie takiej umowy. Ingerencja ustawodawcy w samodzielność gmin jest jednak w tym wypadku dopuszczalna, bo podyktowana koniecznością dokończenia procesu przemian ustrojowych, których elementem jest komercjalizacja, restrukturyzacja i prywatyzacja przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, w tym restrukturyzacja majątkowa, polegająca na uwłaszczeniu firmy oraz zagospodarowaniu zbędnego i nadmiernego majątku (zob. uzasadnienie projektu rządowego w druku sejmowym nr 1368, III kadencja, oraz „Diariusz Senatu” nr 68 z 2000 r.). Regulacja ta służy interesowi publicznemu, realizuje wizję ustawodawcy określonego modelu własności, co Trybunał dopuścił jako jedną z przesłanek ingerencji ustawodawcy w samodzielność gmin (zob. K 9/04). Do zadań własnych gmin należy zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych oraz gospodarowanie nieruchomościami, stąd gmina wydaje się podmiotem najbardziej predestynowanym do przejęcia budynków i lokali mieszkalnych znajdujących się na jej obszarze. Przejmowane nieruchomości mają też określoną wartość majątkową, a po ich przejęciu gmina może nimi rozporządzać oraz ubiegać się o dotację celową z budżetu państwa. Zarzut niezgodności art. 81 ustawy o prywatyzacji PKP z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji jest nietrafny, gdyż powołane przepisy Konstytucji nie są adekwatnym wzorcem kontroli. Ponoszenie przez gminę kosztów związanych z utrzymaniem nieruchomości nie jest zadaniem publicznoprawnym, lecz ciężarem związanym z własnością nieruchomości. Art. 81 ustawy o prywatyzacji PKP nie nakłada na gminę takiego zadania, choć gmina, jak każdy właściciel, jest zobowiązana utrzymać nieruchomości w należytych stanie. Skoro nie powstają nowe zadania gminy, nie może być mowy o naruszeniu art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Uzasadniona jest również teza o równoważeniu nakładów ponoszonych przez gminę poprzez wartość nabywanych przez nią nieodpłatnie nieruchomości i związanych z nimi wierzytelności (por. K 9/04). W związku z powyższym, Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 81 ustawy o prywatyzacji PKP jest zgodny z art. 165 ust. 2 i nie jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez art. 1046 § 4 kodeksu postępowania cywilnego art. 2 w związku z art. 7 oraz art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdził, że „z literalnego brzmienia przepisu wynika, że na gminie ciąży jedynie obowiązek wskazania, czyli pokazania, wybrania pomieszczenia tymczasowego, a nie obowiązek zapewnienia (dostarczenia) takiego pomieszczenia”. Wydaje się jednak – zdaniem Marszałka – że skoro intencją ustawodawcy nowelizującego k.p.c. (Dz. U. z 2004

r., Nr 172, poz. 1804) było zapobieżenie tzw. eksmisjom na bruk, a do zadań własnych gminy należy zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, w tym przeciwdziałanie bezdomności, to zapis ten należy interpretować jako obowiązek gminy. Zgodnie z zapisem ustawowym obowiązek znalezienia lokalu tymczasowego dotyczy również dłużnika, a więc nie zawsze ostatecznie obciąży on jednostkę samorządu terytorialnego. Wydaje się, stwierdza Marszałek, że ranga uchybienia legislacyjnego nie uzasadnia w tym wypadku zarzutu naruszenia art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji, normę prawną można bowiem wywieść w drodze wykładni celowościowej. Zarzut niezgodności art. 1046 § 4 k.p.c. z art. 167 ust. 1 i 4 jest nieuzasadniony (analogicznie niezasadne jest zarzucenie naruszenia tych wzorców konstytucyjnych przez zaskarżone przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów).

II

Na rozprawie, w fazie wniosków formalnych, pełnomocnik wnioskodawcy wniósł o zbadanie konstytucyjności wyłącznie art. 1046 § 4 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.), jednocześnie cofnął wniosek w zakresie badania zgodności z Konstytucją pozostałych zaskarżonych we wniosku przepisów, tj. przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733, ze zm.) a także art. 81 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. Nr 84, poz. 948, ze zm.).

Trybunał uznał cofnięcie wniosku w ww. części za skuteczne, wobec czego przeprowadził rozprawę wyłącznie w zakresie badania zgodności z Konstytucją art. 1046 § 4 k.p.c.

W fazie wniosków końcowych, uczestnicy postępowania podtrzymali wcześniej wyrażone na piśmie stanowiska co do zgodności z Konstytucją art. 1046 § 4 k.p.c.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Wniosek kwestionował zgodność z Konstytucją:

1) art. 4 ust. 2 i 4, art. 14 ust. 1 zdanie drugie, ust. 2 i 6, art. 18 ust. 4, art. 22 i art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733, ze zm.),

2) art. 81 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. Nr 84, poz. 948, ze zm.),

3) art. 1046 § 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.).

W toku rozprawy pełnomocnik wnioskodawcy cofnął jednak wniosek w zakresie badania zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz art. 81 ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”.

W związku z cofnięciem wniosku, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417), zachodzi przesłanka umorzenia postępowania. Z powyższych względów

Trybunał umorzył postępowanie w zakresie badania zgodności z Konstytucją ww. przepisów.

Przechodząc do oceny zgodności z Konstytucją art. 1046 § 4 k.p.c. Trybunał zważył co następuje.

Wnioskodawca zarzucił, że art. 1046 § 4 k.p.c. jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 7 oraz z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Podniósł, że przepis ten, który stanowi: „Wykonując obowiązek opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika prawo dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego, komornik wstrzyma się z dokonaniem czynności do czasu, gdy gmina wskaże tymczasowe pomieszczenie lub gdy dłużnik znajdzie takie pomieszczenie”, nakłada na gminę nowe zadanie, a zapis nie jest jasny, lecz rodzi po stronie gminy uzasadnione obawy, że jego stosowanie przerodzi się w regularny obowiązek. Jeśli wskazanie przez gminę tymczasowego pomieszczenia rozumiane ma być jako obowiązek, to jego wykonanie rodzić będzie po stronie gminy dodatkowe wydatki, na które ustawodawca nie wskazał źródeł finansowania. Zaskarżony przepis nie daje odpowiedzi na pytanie, w jakim zasobie mieszkaniowym znajdować musi się pomieszczenie, do którego wskazania zobowiązana jest gmina; nie wyjaśnia też, jakie skutki prawne pomiędzy gminą a eksmitowaną osobą rodzi wskazanie tymczasowego pomieszczenia. Takie niejasne brzmienie przepisu pozostaje w sprzeczności z zasadami tworzenia prawa, które powinno być zrozumiałe w swoim brzmieniu i stosowaniu. Art. 1046 § 4 k.p.c. narusza – zdaniem wnioskodawcy – konstytucyjną zasadę państwa prawnego oraz zasadę działania organów publicznych w zgodzie z prawem i w jego granicach.

Stanowiska uczestników postępowania potwierdzają wskazaną przez wnioskodawcę niejasność ww. przepisu. Zdaniem Prokuratora Generalnego zakwestionowany przepis „ma charakter proceduralny” i adresowany jest przede wszystkim do komornika i tylko na komornika nakłada obowiązek proceduralny. Posługując się wykładnią językową, odnoszącą się do znaczenia słowa „wskaże”, Prokurator stwierdza, że „na gminie nie ciąży obowiązek dostarczenia tymczasowego pomieszczenia, zawarty wprost w tym przepisie”. Obowiązek taki może wynikać jedynie z ogólnie sformułowanych zadań gminy związanych z zaspokojeniem potrzeb lokalowych jej mieszkańców. Za przedstawionym rozumieniem omawianego przepisu przemawia, zdaniem Prokuratora, także i to, że ustawa nie określa terminu wskazania i skutków niewskazania przez gminę takiego pomieszczenia. „Uprawniony jest zatem pogląd, że art. 1046 § 4 k.p.c. w części, w jakiej dotyczy wskazania przez gminę tymczasowego pomieszczenia nie narusza zasad przyzwoitej legislacji (...) tym samym, zaskarżony przepis pozostaje w zgodzie z zasadą legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji. (...) przedstawiona wykładnia art. 1046 § 4 k.p.c. uzasadnia pogląd, że przepis ten nie poddaje się ocenie pod względem jego zgodności z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji” – ocenił Prokurator Generalny.

Natomiast Marszałek Sejmu stwierdza, że chociaż z literalnego brzmienia zaskarżonego przepisu wynika, że na gminie „cięży jedynie obowiązek wskazania, czyli pokazania, wybrania pomieszczenia tymczasowego, a nie obowiązek zapewnienia (dostarczenia) takiego pomieszczenia, to jednak zapis ustawy, ze względu na intencje wprowadzającego ten przepis ustawodawcy, który dążył do uniemożliwienia dokonywania eksmisji na bruk, należy „interpretować jako obowiązek gminy”. Zdaniem Marszałka Sejmu „ranga uchybienia legislacyjnego nie uzasadnia w tym przypadku zarzutu naruszenia art. 2 w zw. z art. 7 Konstytucji. Normę prawną można bowiem wywieść w drodze wykładni celowościowej”.

Trybunał dokonał analizy treści normatywnej zaskarżonego przepisu, koniecznej dla oceny postawionych mu zarzutów. W pierwszym rzędzie należy odnotować, że przepis ten znajduje się w kodeksie postępowania cywilnego w części dotyczącej egzekucji. Zasadniczo zawiera normę skierowaną do komornika prowadzącego egzekucję, polegającą na opróżnieniu lokalu służącego zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Nakazuje komornikowi wstrzymanie egzekucji do czasu wskazania dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia. Punktem wyjścia analizy jest wykładnia językowa zaskarżonego przepisu. Zgodnie z językiem potocznym (zob. *Uniwersalny słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, t. 4) termin „wskazać – wskazywać” oznacza nie tylko pokazanie, skierowanie czyjejs uwagi na określony przedmiot, zademonstrowanie czegoś, ale także wytypowanie, wyznaczenie czegoś. Z punktu widzenia języka potocznego (ustawodawca nie nadaje bowiem terminowi „wskazać” odrębnego znaczenia), zaskarżony przepis może oznaczać obowiązek wyznaczenia tymczasowego pomieszczenia przez gminę. Taki kierunek wykładni potwierdza także analiza przepisów kodeksu postępowania cywilnego, w których termin „wskazać” niejednokrotnie użyty jest w sensie „wyznaczyć”, a wskazanie wywiera określone, daleko idące, skutki (tak np. w art. 133 § 2a, art. 1135 § 1, art. 1155 § 1, art. 1160 § 1 k.p.c.). Należy też zwrócić uwagę na znaczenie terminu „wskazano” występujące w art. 16 ustawy o ochronie praw lokatorów. Przepis ten stanowi, że „wyroków sądowych nakazujących opróżnienie lokalu nie wykonuje się w okresie od 1 listopada do 31 marca roku następnego włącznie, jeżeli osobie eksmitowanej nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie”. Przepis powyższy dotyczy wszystkich wyroków nakazujących opróżnienie lokalu, a więc także takich sytuacji, w których dłużnik nie ma prawa do lokalu socjalnego lub zamiennego, a gmina wskazuje tymczasowe pomieszczenie (art. 1046 § 4 k.p.c.). Z brzmienia art. 16 ustawy o ochronie praw lokatorów jednoznacznie wynika, że konsekwencją wskazania jest „przekwaterowanie” dłużnika, z czego wynikają określone obowiązki gminy.

Dodatkowo wykładnia celowościowa potwierdza powyższy wniosek. Celem, który przyświecał ustawodawcy przy wprowadzaniu zaskarżonego przepisu do kodeksu postępowania cywilnego, było zapobieżenie tzw. eksmisjom na bruk. W uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, którą to ustawą dodano zaskarżony art. 1046 § 4 k.p.c., stwierdzono: „Projekt zmian wychodzi z założenia, że dokonywanie eksmisji z lokalu mieszkalnego bez dania eksmitowanemu jakiegokolwiek pomieszczenia jest niehumanitarne i z tej racji nie może być dopuszczone przez prawo. Dlatego też proponowane zmiany art. 1046 k.p.c. przewidują obowiązek dostarczenia eksmitowanemu dłużnikowi jakiegoś pomieszczenia. Może to być pomieszczenie bardzo skromne, ale powinno być eksmitowanemu zapewnione. Zakłada się, że bliższe określenie tego pomieszczenia zawarte zostanie w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości. Proponowane rozwiązanie nie usprawni egzekucji dotyczącej opróżnienia lokalu. Względy humanitarne uniemożliwiają jednak przyjęcie innych rozwiązań” (Sejm IV kadencji, druk nr 965).

Trybunał zauważa, że przyjęty wyżej kierunek interpretacji umożliwia stosowanie adresatowi, tj. komornikowi, normy zawartej w zaskarżonym przepisie. Odnosząc się do podawanego w wątpliwość przez wnioskodawcę obowiązku gminy dostarczenia tymczasowego pomieszczenia, należy jednak zauważyć, że uznanie, jak proponuje Prokurator Generalny, iż wprowadzony przepis wiąże wyłącznie komornika, nie nakładając przy tym obowiązku dostarczenia przez gminę tymczasowego pomieszczenia w sytuacji, gdy pomieszczenia takiego nie znajdzie sam dłużnik lub wierzyciel, powodowałoby istotne naruszenie praw wierzycieli, którzy właściwie nie mieliby szansy

na opróżnienie pomieszczeń zajętych przez osoby, co do których orzeczono obowiązek opróżnienia lokalu bez orzeczenia o prawie do lokalu socjalnego lub zamiennego. Przyjęcie sugerowanego przez Prokuratora Generalnego rozumienia art. 1046 § 4 k.p.c. czyniłoby egzekucję obowiązku opróżnienia lokalu, służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika, w zasadzie iluzoryczną. Trudno przyjąć taką interpretację ww. przepisu, która godziłaby w zasadnicze cele i funkcje postępowania egzekucyjnego.

Podstawowy adresat zaskarżonego przepisu, tj. komornik, może zgodnie z przepisami i na ich podstawie wypełniać swoje obowiązki. Natomiast obowiązki gminy w zakresie tworzenia warunków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty lokalnej wynikają z przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów. Wskazać należy tu w pierwszym rzędzie art. 4 ustawy, który stanowi, że tworzenie warunków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy (ust. 1) oraz że gmina na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (ust. 2).

Na gruncie art. 1046 § 4 k.p.c. w związku z art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, należy uznać, iż przewidzianym w ustawie (w art. 1046 § 4 k.p.c.) wypadkiem, w którym gmina obowiązana jest zaspokoić potrzeby mieszkaniowe określonych osób, jest udostępnienie tymczasowego pomieszczenia. Przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów dają także odpowiedź na inne postawione przez wnioskodawcę pytanie. Mianowicie art. 20 ust. 1 ustawy stanowi, że w celu realizacji zadań, o których mowa w art. 4, gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy, a w myśl art. 20 ust. 2a w celu wykonywania zadań, o których mowa w art. 4, gmina może także wynajmować lokale od innych właścicieli i podnajmować je osobom, których gospodarstwa osiągają niski dochód. Tym samym tymczasowe pomieszczenia mogą być udostępnione zarówno z mieszkaniowego zasobu gminy, jak i spoza tego zasobu.

Sama nazwa „tymczasowe pomieszczenie” sugeruje, że jest ono udostępniane na okres przejściowy, tymczasowo. Art. 1046 § 4 k.p.c. sugeruje, że umowa, na podstawie której udostępniane jest tymczasowe pomieszczenie, zawierana być powinna na czas oznaczony. Z kolei z art. 20 ust. 2 w związku z ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów wynika, że z wyjątkiem lokali socjalnych oraz lokali wynajmowanych na czas trwania stosunku pracy, lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy mogą być wynajmowane tylko na czas nieoznaczony. Z zastosowania koherentnej wykładni systemowej powyższych przepisów, biorąc pod uwagę, że tymczasowe pomieszczenie nie jest lokalem socjalnym, wynika, że gmina nie może wskazać tymczasowego pomieszczenia wchodzącego w skład zasobu mieszkaniowego gminy, gdyż musiałby to być lokal wynajmowany na czas nieoznaczony (co kłóciłoby się z sensem znaczeniowym terminu „tymczasowe pomieszczenie”). Jednakże nie wyklucza to, w świetle art. 4 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, że wskazanie tymczasowego pomieszczenia może nastąpić „w inny sposób”. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 2a gmina może także, w celu wykonywania zadań, o których mowa w art. 4 ustawy, „wynajmować lokale od innych właścicieli i podnajmować je osobom, których gospodarstwa domowe osiągają niski dochód”.

Systemowa wykładnia kilku przepisów ustawowych ujawnia, że znajdują się w nich elementy normy skierowanej do gminy wypełniające treść normatywną zwrotu prawnego: „wskazanie tymczasowego pomieszczenia”. Wskazanie tymczasowego pomieszczenia przez gminę zawarte w art. 1046 § 4 k.p.c. przywołuje formalnie wspomniany obowiązek gminy, ale treść normatywna tego obowiązku wynika z przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów.

Trybunał podkreśla, że na gruncie przepisów tej ustawy powinny być rekonstruowane w sposób jasny i jednoznaczny odpowiednie normy skierowane do gminy.

Normy takie w sposób zintegrowany powinny wynikać z określonych przepisów. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego podstawy prawnej działania organu władzy publicznej nie powinna stanowić rozczłonkowana norma, konstruowana na podstawie kilku przepisów prawnych. W związku z tym Trybunał wystosuje do Sejmu sygnalizację dotyczącą powyższych uchybień legislacyjnych, zwłaszcza że skierowana do gminy i rekonstruowana wyżej norma nie zawiera pewnych szczegółowych elementów, np. na jaki okres gmina winna „wskazać” tymczasowe pomieszczenie.

Trybunał pragnie jednak podkreślić, że norma podstawowa, zawarta w art. 1046 § 4 k.p.c., jest normą o charakterze egzekucyjnym, skierowaną do komornika. Norma taka jest wystarczająco określona, aby komornik mógł ją stosować. Dlatego Trybunał nie znalazł podstaw, mimo stwierdzonych uchybień legislacyjnych, aby orzec, że zaskarżony przepis art. 1046 § 4 k.p.c. jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji.

Przepisy określają również, jakie warunki ma spełniać tymczasowe pomieszczenie. W myśl art. 1046 § 6 k.p.c. powinno ono: 1) nadawać się do zamieszkania; 2) zapewniać co najmniej 5 m² powierzchni mieszkalnej na jedną osobę; 3) znajdować się w tej samej miejscowości lub pobliskiej, jeżeli zamieszkanie w tej miejscowości nie pogorszy nadmiernie warunków życia osób przekwaterowywanych. Dalsze warunki, jakim powinno odpowiadać tymczasowe pomieszczenie, określa rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 stycznia 2005 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o opróżnienie lokalu lub pomieszczenia albo o wydanie nieruchomości oraz szczegółowych warunków, jakim powinno odpowiadać tymczasowe pomieszczenie (Dz. U. Nr 17, poz. 155). Zgodnie z § 3 rozporządzenia tymczasowe pomieszczenie powinno: 1) posiadać dostęp do źródła zaopatrzenia w wodę i do ustępu, chociażby te urządzenia znajdowały się poza budynkiem; 2) posiadać oświetlenie naturalne i elektryczne; 3) posiadać możliwość ogrzewania; 4) posiadać niezawilgocone przegrody budowlane; 5) zapewniać możliwość zainstalowania urządzenia do gotowania posiłków.

Należy zauważyć, że warunki, jakim odpowiadać ma tymczasowe pomieszczenie, nie różnią się w podstawowym zakresie od tych, jakie określa art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów dla lokali socjalnych, przy czym warunki, którym odpowiadać ma tymczasowe pomieszczenie, określone są zdecydowanie bardziej szczegółowo. Także i ta kwestia budzi pewne wątpliwości, skoro bowiem tymczasowe pomieszczenie ma być przyznawane osobom, którym nie przysługuje uprawnienie do lokalu socjalnego, a oba rodzaje lokali mają odpowiadać takim samym standardom, to zamiast tworzyć nową kategorię lokali, do których dostarczenia zobowiązana jest gmina, racjonalniejsze byłoby przeanalizowanie sytuacji, w których przysługuje uprawnienie do lokalu socjalnego.

Mimo powyższych uchybień legislacyjnych Trybunał nie dopatrył się naruszenia przez zaskarżony przepis art. 2 i art. 7 Konstytucji, przepis ten zawiera te wszystkie elementy normy skierowanej do komornika, które umożliwiają jego stosowanie w postępowaniu egzekucyjnym. Elementy normy, na których brak wskazuje wnioskodawca, związane są z realizacją obowiązku gminy dostarczenia tymczasowego pomieszczenia; wynikają one z przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, albo też w tych przepisach winny zostać sprecyzowane, nie zaś w przepisach dotyczących postępowania egzekucyjnego. Jak wspomniano, Trybunał wystąpi, zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, do Sejmu ze stosowną sygnalizacją o dostrzeżonych niespójnościach i lukach. Sygnalizacja dotyczyć będzie także braku jasnego wyłączenia ochrony wynikającej z art. 1046 § 4 k.p.c. w stosunku do osób znęcających się nad członkami rodziny. Powoduje to, że ochrona ofiar staje się iluzoryczna, wobec zapewnienia sprawcy ochrony przed eksmisją na bruk. Wynikająca z ustawy o ochronie praw lokatorów ochrona przed eksmisją na bruk, polegająca na przyznawaniu lokalu socjalnego lub na zawieszaniu eksmisji na okres zimy (art. 14 i art. 16 ustawy), wyłączona

jest, na mocy art. 17 ustawy o ochronie praw lokatorów, w stosunku do osób znęcających się nad rodziną.

Trybunał dokonał też oceny art. 1046 § 4 k.p.c. z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Zdaniem Trybunału podstawowe znaczenie dla tej oceny ma omówiona wyżej formuła zaskarżonego przepisu. Jak wspomniano, na gruncie tego przepisu konstruowana jest norma postępowania egzekucyjnego adresowana do komornika. Dlatego Trybunał stwierdził, że art. 1046 § 4 k.p.c. nie jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.