

58/5/A/2006

WYROK

z dnia 23 maja 2006 r.

Sygn. akt SK 51/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wiesław Johann – przewodniczący

Janusz Niemcewicz

Jerzy Stępień

Mirosław Wyrzykowski

Marian Zdyb – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżących oraz Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniu 23 maja 2006 r., skargi konstytucyjnej Jana Jordana, Wiesława Tatarczyka i Romany Leks-Krzanowskiej o zbadanie zgodności:

art. 18 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.), w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 stycznia 2005 r., z art. 2, art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1 i art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.,

o r z e k a:

Art. 18 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, z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i Nr 168, poz. 1383, z 2003 r. Nr 113, poz. 1069 oraz z 2004 r. Nr 116, poz. 1203), w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 stycznia 2005 r., jest niezgodny z art. 2, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 77 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. W skardze konstytucyjnej z 14 czerwca 2005 r. skarżący – Jan Jordan, Wiesław Tatarczyk i Romana Leks-Krzanowska – zarzucili przepisowi art. 18 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.; dalej: u.o.p.l.) niezgodność z art. 2, art. 77 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i art. 21 ust. 2 Konstytucji. Stan faktyczny, który legł u podstaw sporządzenia skargi konstytucyjnej, przedstawiał się następująco:

* Sentencja została ogłoszona dnia 5 czerwca 2006 r. w Dz. U. Nr 94, poz. 657.

Skarżący, prowadzący działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej, w 2000 r. nabyli na współwłasność budynek mieszkalny na terenie gminy Rydułtowy, celem wynajmu znajdujących się w nim lokali. Ponieważ lokatorzy, którzy już w momencie zawarcia umowy zajmowali siedem z nich, nie uiszczali należności za używanie lokali, skarżący wypowiedzieli umowy najmu i uzyskali prawomocne wyroki eksmisyjne. Ponieważ wyroki te przyznawały byłym lokatorom uprawnienie do otrzymania lokali socjalnych, skarżący zwrócili się do gminy o ich dostarczenie. Gmina Rydułtowy odmówiła jednak dostarczenia lokali socjalnych, jak i zapłaty odszkodowania w wysokości odpowiadającej odszkodowaniu należnemu od byłych lokatorów z tytułu bezumownego korzystania z lokalu i za pobierane media. Wyrokiem z 23 września 2003 r. (sygn. akt I C 170/2003) Sąd Rejonowy w Wodzisławiu Śląskim oddalił stosowne powództwo skarżących, uznając, że art. 18 ust. 4 w związku z art. 28 ust. 1 u.o.p.l. nie wskazuje na obowiązek pokrywania przez gminę całości odszkodowania określonego w art. 18 ust. 2 u.o.p.l.; użyte w ustawie pojęcie „odszkodowanie płacone” należy rozumieć jako „odszkodowanie, które powinno być płacone”. Wniesiona przez skarżących apelacja została oddalona wyrokiem Sądu Okręgowego w Gliwicach z 25 lutego 2004 r. (sygn. akt III Ca 1181/03). Sąd odwoławczy podtrzymał co do zasady stanowisko sądu pierwszej instancji, powołując się dodatkowo na orzecznictwo Sądu Najwyższego (uchwała SN z 16 kwietnia 2003 r., sygn. akt III CZP 22/03, OSNCP 2004, z. 2, poz. 19) oraz argumenty rangi konstytucyjnej: tj. naruszenie przez interpretację odmienną art. 32, art. 166 i art. 167 ust. 4 ustawy zasadniczej. Podkreślił również, że w żadnym wypadku wyznacznik wysokości odszkodowania, którym jest należność czynszowa, nie odnosi się do opłat niezależnych od właściciela, które są pobierane obok czynszu. Kasacja, w której skarżący zarzucili naruszenie art. 64 Konstytucji, art. 18 ust. 4 u.o.p.l. (przez ich błędną wykładnię) oraz art. 361 k.c. (przez jego niezastosowanie), została oddalona wyrokiem Sądu Najwyższego z 19 stycznia 2005 r. (sygn. akt V CK 355/04). W uzasadnieniu SN zakwestionował zasadność powołania w rozpatrywanym przypadku art. 64 Konstytucji oraz stwierdził, że wysokość odszkodowania należnego od gminy została przez ustawodawcę ściśle określona na poziomie różnicy pomiędzy odszkodowaniem w wysokości czynszu wolnorynkowego z art. 18 ust. 2 u.o.p.l. a odszkodowaniem płaconym przez byłego lokatora, należnym na zasadzie art. 18 ust. 3 u.o.p.l. – tj. w wysokości czynszu regulowanego. Odszkodowanie należne od gminy nie obejmuje również kwot, które właściciel uiszcza za doprowadzanie do lokalu tzw. mediów; zdaniem SN nie pozostają one bowiem w normalnym związku przyczynowym z niedostarczeniem przez gminę lokalu socjalnego.

Zdaniem skarżących, obowiązująca regulacja przerzuca na właścicieli lokali nie tylko ryzyko niewypłacalności dłużników – byłych lokatorów, ale także ryzyko niewykonywania prawomocnych wyroków eksmisyjnych wskutek niedostarczenia lokali socjalnych przez gminy. Paradoksalnie, wskutek przyjętego w art. 18 ust. 4 u.o.p.l. sposobu unormowania problemu odpowiedzialności odszkodowawczej jednostek samorządu terytorialnego oraz interpretacji tego przepisu w praktyce sądowej, także konsekwencje tej ostatniej okoliczności ponoszą wyłącznie właściciele lokali, a nie ponosi ich gmina. Zakwestionowany przepis narusza przy tym zasady i wartości konstytucyjne normowane w art. 2, art. 77 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Naruszenie wynikających z art. 2 Konstytucji zasad przyzwoitej legislacji, dostatecznej określoności prawa, zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz pewności i bezpieczeństwa prawnego wiąże skarżący z takim sformułowaniem art. 18 ust. 4 u.o.p.l., które może prowadzić do dwóch odmiennych rezultatów, prezentowanych w literaturze przedmiotu. Według pierwszego stanowiska, przez

odszkodowanie płacone należy rozumieć odszkodowanie, które zostało faktycznie zapłacone. Natomiast stanowisko drugie, oparte na potocznym rozumieniu powołanego zwrotu, rozumie przezeń odszkodowanie należne, tj. to, które ma być płacone.

2. Pismem z 10 listopada 2005 r. swój udział w sprawie zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik albo RPO), zajmując stanowisko, iż art. 18 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.), w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 stycznia 2005 r., jest niezgodny z art. 2, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Argumentację na poparcie tego stanowiska Rzecznik przedstawił w piśmie z 29 listopada 2005 r. (znak: RPO-514619-V-KD/05). Zdaniem Rzecznika, mimo zmiany brzmienia zaskarżonego przepisu nie ulega wątpliwości, że nie utracił on mocy obowiązującej w znaczeniu, o którym mowa w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), a ze względu na stałą praktykę orzeczniczą dotyczącą jego wykładni, nie ma możliwości wydania przez Trybunał orzeczenia interpretacyjnego.

W pierwszej kolejności RPO zaakcentował wadliwość art. 18 ust. 4 u.o.p.l. z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji, funkcjonalnie związanych z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Tezę powyższą potwierdzają rozbieżności, jakie na tle jego wykładni pojawiły się w doktrynie prawa, a także zastrzeżenia sygnalizowane w orzecznictwie SN. Problemy te są tym istotniejsze, że faktycznie uniemożliwiają one ustalenie *ratio*, jakie przyświecało wprowadzeniu w omawianym zakresie szczególnej regulacji odpowiedzialności odszkodowawczej gminy. W konsekwencji, zdaniem RPO, przepis art. 18 ust. 4 u.o.p.l., w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 stycznia 2005 r., nie pozwalał na precyzyjne i jednoznaczne określenie zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej gminy w przypadku niedostarczenia osobie eksmitowanej przyznanego jej w wyroku sądowym lokalu socjalnego.

W opinii Rzecznika, zakwestionowany przepis jest również niezgodny z konstytucyjnymi standardami ochrony własności i innych praw majątkowych, wyrażonymi w art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W obowiązującym stanie prawnym, wskutek przyznania przez sąd w wyroku eksmisyjnym uprawnienia do lokalu socjalnego oraz niedostarczenia tego lokalu przez gminę, właściciel lokalu zostaje pozbawiony, na czas bliżej nieokreślony, zasadniczego atrybutu prawa własności – uprawnienia do dysponowania lokalem i korzystania z niego. Konieczną rekompensatę z tego tytułu stanowią roszczenia odszkodowawcze, w świetle regulacji art. 18 ust. 3 i 4 u.o.p.l. należne – po części – od byłego lokatora oraz od gminy. Realne wyegzekwowanie odszkodowania należnego od byłego lokatora jest jednak – z reguły – nader wątpliwe (są to wszak najczęściej osoby o złym statusie materialnym), a wysokość odszkodowania należnego od gminy – ograniczona zaskarżonym przepisem. W konsekwencji, będąc pozbawionym jakiegokolwiek wpływu na wywiązywanie się przez gminę z obowiązku dostarczenia lokalu socjalnego, właściciel nie uzyskuje należnej rekompensaty za to, że *de facto* zastępuje gminę w wypełnianiu jej ustawowych obowiązków w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli. Ograniczenie, a w niektórych przypadkach wręcz pozbawienie możliwości realizacji prawa do odszkodowania, nie znajduje, zdaniem Rzecznika, uzasadnienia w wartościach, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W istocie, jak można przypuszczać, jest ono podyktowane chęcią ochrony budżetów gminnych przed nadmiernym obciążeniem.

Ograniczenie wysokości odpowiedzialności odszkodowawczej gminy z tytułu niewywiązania się z obowiązku dostarczenia dłużnikowi lokalu socjalnego zmusza do

uznania art. 18 ust. 4 u.o.p.l. za *lex specialis* wobec art. 417 w związku z art. 361 § 2 k.c. oraz oceny treści tego przepisu z punktu widzenia wzorca z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Wprawdzie ten ostatni przepis nie nakazuje, aby w każdym przypadku odpowiedzialności za niezgodne z prawem działania władzy publicznej sięgać do unormowań k.c., jednak w świetle orzecznictwa TK elementy reżimu reparacyjnego nieobjęte bezpośrednio regulacją art. 77 ust. 1 Konstytucji muszą podlegać ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). W opinii Rzecznika, odnośnie do art. 18 ust. 4 u.o.p.l. brak takiego uzasadnienia, co przesądza niezgodność powołanego przepisu z art. 77 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. W piśmie z 26 kwietnia 2006 r. stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny, stwierdzając, że art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.) jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i art. 77 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 2 i art. 21 ust. 2 Konstytucji. Prokurator Generalny wskazał w pierwszej kolejności, że na zakres oceny konstytucyjności zakwestionowanego przepisu – wbrew literalnemu brzmieniu *petitum* skargi – nie powinna mieć wpływu zmiana jego brzmienia dokonana ustawą 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). Powołana zmiana miała bowiem charakter wyłącznie redakcyjny i pozostała bez wpływu na treść normy prawnej rekonstruowanej z uwzględnieniem starej i nowej regulacji (zwłaszcza przy uwzględnieniu kierunku wykładni przyjętego w orzecznictwie Sądu Najwyższego). Prokurator Generalny zakwestionował również zasadność powoływania w charakterze wzorca kontroli art. 21 ust. 2 Konstytucji. Instytucji wyłączenia, która na tle art. 21 ust. 2 Konstytucji ma charakter autonomiczny, nie można odnosić bowiem do sytuacji, w której właściciele zachowują swoje prawo własności, a ograniczeniu podlega jedynie możliwość korzystania z tego prawa.

Prokurator Generalny wskazał, że skutkiem regulacji zawartej w przepisach art. 14-18 u.o.p.l. jest wstrzymanie wykonania wyroku eksmisyjnego na czas bliżej nieokreślony przy jednoczesnym braku gwarancji należnego odszkodowania. Regulacja taka demotywuje również gminę w zakresie wykonania ciężącego na niej obowiązku dostarczenia lokalu socjalnego. W konsekwencji, zdaniem Prokuratora Generalnego, zakwestionowany przepis nie odpowiada standardom określonym w powołanych na wstępie wzorcach konstytucyjnych. Nie gwarantuje przede wszystkim realizacji konstytucyjnego prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji), a w konsekwencji w sposób sprzeczny z zasadą proporcjonalności ogranicza prawo własności. Ciężar ochrony byłych lokatorów przed bezdomnością spoczywa nie na władzach publicznych (co stanowiłoby realizację nakazu określonego w art. 75 Konstytucji), ale na właścicielach lokali. Sytuacja powyższa jest nieakceptowalna tym bardziej, że cel w postaci ochrony byłych lokatorów można osiągnąć bez konieczności tak daleko idącego ograniczania praw właścicieli lokali, np. przez przyjęcie rozwiązania, iż z chwilą uprawomocnienia się wyroku orzekającego eksmisję z prawem do lokalu socjalnego, gmina wstępuje *ex lege* w obowiązki najemcy, z jednoczesnym nabyciem roszczenia o zapłatę tzw. czynszu socjalnego. Możliwość wynajmowania przez gminy lokali od osób trzecich i podnajmowania ich osobom o niskich dochodach przewidują już przepisy art. 20 ust. 2a i 2b u.o.p.l., obowiązujące od 2005 r.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, stwierdzenie niezgodności art. 18 ust. 4 u.o.p.l. z art. 77 ust. 1 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji czyni bezprzedmiotową jego ocenę z punktu widzenia art. 2 Konstytucji.

4. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej pismem z 12 maja 2006 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 18 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.) jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Uznając art. 18 ust. 4 u.o.p.l. za zgodny z art. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu wskazał, że zakwestionowany przepis był jednoznacznie i jednolicie rozumiany przez sądy orzekające na jego podstawie mimo braku precyzji w jego redakcji. Usterki językowe zostały usunięte ustawą 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 ze zm.). Z kolei wzorce kontroli z art. 64 ust. 1 i art. 21 ust. 2 Konstytucji nie są w opinii Marszałka adekwatne w niniejszej sprawie – zasadniczy problem, jaki tutaj powstaje, dotyczy bowiem ograniczenia odpowiedzialności odszkodowawczej gminy. Jakkolwiek prawo żądania odszkodowania za szkodę wyrządzoną w mieniu wywodzi się z zasady ochrony własności, to szczególna norma konstytucyjna zawarta w art. 77 ust. 1 jest wzorcem wystarczającym. Określając podstawę wadliwości zakwestionowanego przepisu, Marszałek Sejmu wskazuje na dwie (pojęciowo odrębne) kwestie. Z jednej strony podkreśla, że odszkodowanie należne od gminy stanowi różnicę pomiędzy czynszem wolnorynkowym a czynszem regulowanym, który zobowiązany jest opłacać lokator; jeżeli zatem w danej miejscowości różnica taka nie występuje, odszkodowanie z art. 18 ust. 4 u.o.p.l. nie przysługuje. Z drugiej strony Marszałek podnosi, że źródłem wadliwości przepisu jest sam fakt zobowiązania do opłacania odszkodowania byłych lokatorów, skoro z reguły właśnie nieopłacenie czynszu stanowi podstawę rozwiązania umowy najmu. Skonstruowany w ten sposób mechanizm ma charakter pozornej, fasadowej instytucji.

Marszałek Sejmu zgodził się również ze stanowiskiem pozostałych uczestników postępowania, że nie istnieje merytoryczna przeszkoda do orzekania w niniejszej sprawie; nie można bowiem uznać, by zmodyfikowane brzmienie zakwestionowanego przepisu było równoznaczne z utratą mocy obowiązującej lub zmianą jego znaczenia.

II

Na rozprawie 23 maja 2006 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska przedstawione w pismach procesowych. Pełnomocnik skarżących zmodyfikował zakres zaskarżenia, rezygnując z wzorca z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zagadnienia wstępne.

1.1. Zakwestionowany przepis. Przedmiotem skargi konstytucyjnej skarżący czynią art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266; dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów albo u.o.p.l.), w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2005 r. Powyższe sformułowanie, mające doprecyzować czasowy aspekt zakresu zaskarżenia, nie jest do końca precyzyjne. W dniu 1 stycznia 2005 r. zakwestionowany przepis uzyskał bowiem nowe brzmienie, nadane ustawą 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 ze zm.). Trybunał Konstytucyjny zdecydował się jednak przyjąć powyższą formułę, ze względu na fakt, iż jest ona jednolicie używana przez wszystkich uczestników postępowania. Sprezycyzowaniu, iż chodzi o pierwotne brzmienie przepisu (tj. w istocie brzmienie obowiązujące do 31 grudnia 2004 r. włącznie) służy zamieszczona w sentencji wyroku metryka zakwestionowanego aktu prawnego.

Zakwestionowany przepis nie wszedł w życie jednocześnie z pozostałymi unormowaniami ustawy, tj. 10 lipca 2001 r., ale dopiero 1 stycznia 2002 r. (art. 40 u.o.p.l.). Pierwotnie, tj. w okresie od 1 stycznia 2002 r. do 31 grudnia 2004 r., przepis art. 18 ust. 4 u.o.p.l. miał następujące brzmienie:

„Art. 18. 4. Jeżeli gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku sądowego, właścicielowi przysługuje roszczenie odszkodowawcze od gminy w wysokości odpowiadającej różnicy między odszkodowaniem określonym w ust. 2 a odszkodowaniem płaconym przez byłego lokatora, o ile osoba ta nadal zamieszkuje w lokalu właściciela”.

Na tle powołanego brzmienia art. 18 ust. 4 u.o.p.l. ujawniły się dwa problemy interpretacyjne:

Po pierwsze – czy odszkodowanie należne od gminy w razie niedostarczenia osobie uprawnionej lokalu socjalnego ma stanowić różnicę pomiędzy odszkodowaniem określonym wedle art. 18 ust. 2 u.o.p.l. a odszkodowaniem należnym czy też rzeczywiście (faktycznie) płaconym przez byłego lokatora.

Po drugie – czy odjemna tego równania, tj. odszkodowanie ustalone wedle przepisu art. 18 ust. 2 u.o.p.l., obejmuje wyłącznie kwotę równą czynszowi rynkowemu (art. 18 ust. 2 zdanie pierwsze u.o.p.l.), czy też – jeżeli taka kwota nie pokrywa wszystkich kosztów utrzymania lokalu, m.in. kosztów remontu zdewastowanych ponad miarę normalnej eksploatacji urządzeń lub innych elementów wyposażenia lokalu albo zużytych przez byłego lokatora mediów – także tzw. odszkodowanie uzupełniające (art. 18 ust. 2 zdanie drugie u.o.p.l.).

Wedle wykładni przyjętej w uchwale SN z 16 kwietnia 2003 r., sygn. akt III CZP 22/03, oraz (m.in.) w postanowieniu o oddaleniu kasacji skarżących z 19 stycznia 2005 r., sygn. akt V CK 355/04, o wysokości odszkodowania przysługującego właścicielowi od gminy stanowi różnica pomiędzy odszkodowaniem, jakie mógłby on otrzymywać na podstawie art. 18 ust. 2 u.o.p.l., a tym, do którego zapłaty jest zobowiązany były lokator, przy czym nie obejmuje ono opłat za korzystanie przez byłych lokatorów z tzw. mediów. Stanowisko takie przyjęte zostało również w orzecznictwie sądów niższych instancji, o czym świadczą wyroki wydane w sprawie skarżących oraz wyrok SA w Warszawie z 8 grudnia 2004 r., sygn. akt VI ACa 462/04.

1.2. Wzorce konstytucyjne oraz istota problemu konstytucyjnoprawnego. Skarżący oraz RPO, który zgłosił udział w niniejszej sprawie, powołują następujące wzorce konstytucyjne: art. 2, art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1 oraz art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Co do sposobu ujęcia problemu konstytucyjnoprawnego w pismach procesowych uczestników postępowania (skarżących oraz RPO) rysuje się daleko idąca zbieżność. Nie kwestionują oni – ani w wymiarze czysto jurydycznym, ani też społecznym – dopuszczalności czy też prawidłowości konstrukcyjnej mechanizmu ograniczającego możliwość eksmisji w niektórych, unormowanych ustawowo przypadkach. Zarzuty kierowane pod adresem art. 18 ust. 4 u.o.p.l. można natomiast podzielić na dwie grupy

(w istocie uczestnicy postępowania ujmują je alternatywnie, nawet jeżeli nie wyrażają tego wprost we wniesionych pismach procesowych).

Po pierwsze – zarzut niezgodności art. 18 ust. 4 u.o.p.l. z zasadami bezpieczeństwa prawnego, zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz poprawnej legislacji, wynikającymi z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Użycie w zaskarżonym przepisie nieprecyzyjnego ich zdaniem sformułowania „odszkodowanie płacone” pozostawia organom stosującym prawo zbyt duży margines swobody interpretacyjnej. W rezultacie brak pewności co do konstrukcji i zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej gminy oraz treści korelatywnie sprzężonych z nią roszczeń właścicieli lokali.

Po drugie – zarzuty „merytoryczne”, formułowane pod adresem treści art. 18 ust. 4 u.o.p.l. w razie przyjęcia kierunku wykładni tego przepisu zaaprobowanego przez SN w uchwale z 16 kwietnia 2003 r., sygn. akt III CZP 22/03, mimo detalicznych różnic w ich ujęciu przez skarżących oraz RPO, da się tutaj wyodrębnić następujące subkategorie:

- zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3;
- zarzut naruszenia art. 77 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej jako przepis związkowy wymieniono również art. 2 Konstytucji).

Istota zarzutów zaliczonych do tej grupy sprowadza się do zakwestionowania prawidłowości regulacji, która z jednej strony ogranicza (niejednokrotnie w dłuższym horyzoncie czasowym) możliwość korzystania z własności lokalu oraz pobierania wynikających stąd pożytków, a zatem narusza prawo własności bez stosownej, efektywnej ochrony prawnej, choćby w postaci realnego (egzekwowalnego) roszczenia odszkodowawczego, z drugiej strony zaś – ogranicza zakres odpowiedzialności gminy, jako organu władzy publicznej, z tytułu działania niezgodnego z prawem (niedostarczenia wbrew przepisom ustawowym i wyrokowi sądowemu lokalu socjalnego) w stosunku do ogólnej zasady pełnej kompensacji. Wobec wycofania skargi w tym zakresie zbędne jest natomiast wypowiedzanie się co do zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Uwagi dotyczące treści zakwestionowanego przepisu (pkt 1.1) oraz istoty problemu konstytucyjnoprawnego rysującego się na tle skargi konstytucyjnej (pkt 1.2) pozwalają na sprecyzowanie miarodajnego zakresu zaskarżenia. Zarówno skarżący, jak i Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionują w istocie treści całej normy rekonstruowanej z art. 18 ust. 4 u.o.p.l., zwłaszcza w zakresie przyznania właścicielowi lokalu prawa do uzyskania odszkodowania od gminy, ale kwestionują fragment przepisu statuujący ograniczenie zakresu owego odszkodowania.

1.3. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi. Trybunał Konstytucyjny uznaje prawidłowość powyższego ujęcia zarzutów, w tym także dopuszczalność merytorycznej kontroli treści art. 18 ust. 4 u.o.p.l. odczytywanej tak, jak to czyni część doktryny oraz orzecznictwo sądowe. Powstający w okolicznościach danej sprawy dylemat: „skarga na przepis czy też skarga na akt stosowania prawa” należy rozwiązać zgodnie ze stałą w tej mierze linią orzecniczą TK. Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce orzecniczej – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju. Stanowisko takie zostało potwierdzone m.in. w orzeczeniach TK z: 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107; 6 września 2001 r., sygn. P 3/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 163; 28

stycznia 2003 r., sygn. SK 37/01, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 3; 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51; 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82, czy też 27 października 2004 r., sygn. SK 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 96.

W niniejszej sprawie nie istnieją podstawy do odstąpienia od tak ukształtowanej linii orzeczniczej; wręcz przeciwnie – z informacji znajdujących się w aktach sprawy oraz przedstawionych w stanowiskach uczestników postępowania wynika, że brak jest orzeczeń sądowych, w których treść art. 18 ust. 4 u.o.p.l. wykładana byłaby w sposób odmienny od przyjętego w uchwale SN z 16 kwietnia 2003 r., sygn. III CZP 22/03. Wobec jednolitego stanowiska sądów powszechnych, Trybunał Konstytucyjny nie widzi możliwości doprowadzenia do stanu zgodności z Konstytucją poprzez wskazanie prawidłowej, tj. zgodnej z powołanymi (bądź – innymi relewantnymi) wzorcami konstytucyjnymi, wykładni zaskarżonego przepisu. Powyższe stanowisko ma również istotne znaczenie, jeżeli chodzi o sposób ujęcia wzorców kontroli. Mocno akcentowany przez skarżących i RPO problem niezgodności art. 18 ust. 4 u.o.p.l. z zasadami prawidłowej legislacji, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, schodzi bowiem na plan dalszy, zaś pierwszorzędne znaczenie uzyskują wzorce z art. 64 ust. 1, art. 77 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Ochrona praw lokatorów – uwarunkowania konstytucyjne oraz treść unormowań ustawowych.

2.1. Tło społeczno-gospodarcze oraz konstytucyjne uwarunkowania ochrony praw lokatorów: między konstytucyjną ochroną własności a obowiązkami władz publicznych w zakresie polityki mieszkaniowej. Nie ulega wątpliwości, że problematyka korzystania z lokali mieszkalnych na podstawie tytułu prawnego innego niż własność (ewentualnie własnościowe prawo do lokalu w spółdzielni mieszkaniowej) stanowi istotny i nabrzmiały problem społeczny. W rozważanym obszarze spletają się bowiem w sposób nieunikniony antagonistyczne – przynajmniej do pewnego stopnia – interesy właścicieli lokali oraz lokatorów (najemców oraz osób korzystających z lokali na podstawie innych tytułów prawnych). Gospodarka mieszkaniowa należy zatem do szczególnie wrażliwych dziedzin społecznych, w ramach których ustawodawca musi podejmować takie działania, które pozwolą na najlepsze uzgodnienie interesów właścicieli i lokatorów. Tymczasem, jak to podkreślił Trybunał w wyroku z 19 kwietnia 2005 r., sygn. K 4/05, stan rzeczy istniejący w tej mierze w Polsce „jest wynikiem utrzymującej się przez kilkadziesiąt lat w PRL-u tzw. publicznej gospodarki lokalami, która wyłączyła stosowanie wszelkich znanych systemom prawnym mechanizmów, pozwalających na równoważenie interesów lokatorów i właścicieli. Stan rzeczy istniejący w Polsce nie jest porównywalny z jakąkolwiek sytuacją, występującą w krajach, w których nieprzerwanie obowiązywały na rynku mieszkaniowym klasyczne mechanizmy prawne. Utrzymująca się przez dziesięciolecia patologia w tej dziedzinie doprowadziła z jednej strony do zniszczenia dużej części substancji mieszkaniowej w Polsce, z drugiej zaś uniemożliwiła kształtowanie się mechanizmów uwzględniających interesy lokatorów”. Z uwagi na aktualną relację podaży i popytu na rynku mieszkaniowym, rosnące w szybkim tempie ceny nieruchomości oraz materiałów budowlanych, wysokie stawki oprocentowania kredytów mieszkaniowych etc., nie widać szans na to, aby w najbliższym okresie zagadnienie powyższe straciło radykalnie na znaczeniu.

Konieczność zapewnienia pewnego minimalnego standardu ochrony interesów lokatorów wynika już z podstawowych założeń aksjologicznych polskiego systemu

prawnego – w szczególności niezbywalnej godności człowieka, stanowiącej źródło wolności i praw człowieka i obywatela (art. 30 Konstytucji). Nie może zatem ulegać wątpliwości, że przeciwdziałanie bezdomności, m.in. poprzez prowadzenie właściwej polityki mieszkaniowej, popieranie starań obywateli o własne lokum, ale także tworzenie publicznego zasobu mieszkaniowego i gospodarowanie nim, stanowi jeden z podstawowych obowiązków władz publicznych. Z drugiej strony, na ochronę zasługują jedynie uzasadnione interesy lokatorów – na co wskazuje już wyrażenie „ochrona praw”. Bezwarunkowa ochrona lokatorów aktualnych stoi w sprzeczności z interesami osób starających się o taki status (lokatorów przyszłych). Z kolei nadmierna ingerencja w prawa właścicielskie właścicieli lokali powoduje generalny spadek zainteresowania taką formą działalności, dalsze zmniejszenie się podaży na rynku mieszkań czynszowych oraz postępującą degradację istniejących zasobów mieszkaniowych.

Powyższe względy oraz tło społeczno-gospodarcze zagadnienia uwzględnił ustrojodawca, kładąc podwaliny konstytucyjnoprawnej regulacji problematyki ochrony praw lokatorów. Stosownie do art. 75 ust. 1 Konstytucji, władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Wedle przepisu ust. 2 art. 75 Konstytucji ochronę praw lokatorów ma określać ustawa. Z kolei wedle art. 76 Konstytucji, władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi; zakres tej ochrony również ma określać ustawa. Wprowadzenie do Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. przepisów dotyczących ochrony praw lokatorów ma nie tylko walor konstytucjonalizacji godnych ochrony uprawnień osób należących do tej kategorii. Powołane normy stanowią jednocześnie wyraz przekonania ustawodawcy konstytucyjnego co do tego, że relacja lokator – właściciel lokalu nie ma charakteru czysto linearnego. Polityka mieszkaniowa, przeciwdziałanie bezdomności, w tym problematyka ochrony praw lokatorów, a także popieranie starań obywateli o uzyskanie własnego lokum powinny bowiem znajdować się w kręgu zainteresowania (i być przedmiotem aktywnego działania) władz publicznych. Zwłaszcza art. 75 stanowi czytelną wskazówkę co do preferowanego przez ustrojodawcę sposobu rozwiązywania, traktowanego z reguły w sposób *ex natura* antagonistyczny, konfliktu interesów lokatorów oraz właścicieli lokali, którzy przecież także korzystają z konstytucyjnych gwarancji ochrony prawa własności (zob. wyroki TK: z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3 oraz z 19 kwietnia 2005 r., sygn. K 4/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 37).

Przedstawione względy powinien uwzględniać także ustawodawca zwykły, wykonujący i konkretyzujący unormowania konstytucyjne. Statuowane rozwiązania powinny się składać na określony, spójny i funkcjonalny system, a tworzone konstrukcje juredyczne mieć na celu nie tylko kwestie poprawności legislacyjnej, ale również rozsądne i sprawiedliwe wyważenie interesów wskazanych grup społecznych. Kierując się dyrektywami wynikającymi nie tylko z art. 75, ale również (m.in.) z art. 2, art. 20, art. 21, czy też art. 64 Konstytucji, ustawodawca zwykły winien zmierzać w kierunku ukształtowania interesów właścicieli lokali oraz lokatorów w sposób minimalizujący ewentualne antagonizmy, co Trybunał podkreślał już w swoim dotychczasowym orzecznictwie (zob. powoływany wyżej wyrok TK w sprawie o sygn. P 11/98).

Tymczasem w dotychczasowych działaniach normodawcy wydają się dominować rozstrzygnięcia stosunkowo nieskomplikowane konstrukcyjnie i dość jednostronnie rozkładające ciężar ekonomiczny pewnych zaszłości faktycznych. Jaskrawy jest również brak spójnej polityki mieszkaniowej oraz aktywnej działalności państwa i samorządów w

tym zakresie (czy nawet prób takiej aktywności). Można odnieść wrażenie, że norma art. 75 ust. 1 Konstytucji oraz przepisy stanowiące jej konkretyzację na płaszczyźnie ustawodawstwa zwykłego są traktowane w sposób „życzeniowy”; nie przekładają się one wcale, bądź też w bardzo ograniczonym zakresie, na konkretne przedsięwzięcia finansowo-organizacyjne oraz określoną aktywność decyzyjną.

2.2. Podstawowe kierunki i środki ustawowej ochrony praw lokatorów. Formy ochrony praw lokatorów, przyjęte zarówno w poprzednio obowiązującej ustawie z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.; dalej: ustawa o najmie lokali albo u.n.l.m.), jak i w ustawie z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów były i są różnorodne. Aktualnie obejmują one ochronę przed:

- niekorzystnymi dla lokatora sformułowaniami umowy dającej tytuł do używania mieszkania,
- nagłą lub nieuzasadnioną utratą tytułu prawnego do używania mieszkania,
- nagłymi lub nadmiernymi podwyżkami zależnych od właściciela opłat za używanie mieszkania,
- eksmisją „na bruk” (donikąd) w przypadku, gdyby miała ona objąć osoby wymagające w świetle przepisów u.o.p.l. szczególnej ochrony,
- bezdomnością, nakładając na gminy odpowiednie zadania w zakresie dostarczania lokali socjalnych i zamiennych oraz gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, przeznaczonym przede wszystkim dla osób o niskich dochodach (zob. E. Bończak-Kucharczyk, *Ochrona praw lokatorów. Najem i inne formy odpłatnego używania mieszkań w świetle nowych przepisów*, Warszawa 2002, s. 51).

Z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy zasadnicze znaczenie ma naturalnie przedostatnia z wymienionych form ochrony, tj. ograniczenie eksmisji donikąd, w szczególności jeżeli jest to związane z orzeczeniem uprawnienia do lokalu socjalnego.

Stosownie do art. 14 ust. 1 u.o.p.l., w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Wydanie rozstrzygnięcia w tym przedmiocie jest zatem aktualnie obligatoryjne. Sąd, orzekając o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego na rzecz osób, których dotyczy nakaz opróżnienia lokalu, bierze pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania przez nie z lokalu oraz ich szczególną sytuację materialną i rodzinną. Zgodnie jednak z art. 14 ust. 4 u.o.p.l., sąd nie może orzec o braku uprawnienia do lokalu socjalnego wobec:

- 1) kobiet w ciąży,
- 2) małoletniego, niepełnosprawnego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.),
- 3) obłożnie chorych,
- 4) emerytów i rencistów spełniających kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej,
- 5) osoby posiadającej status bezrobotnego,
- 6) osoby spełniającej przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały – chyba że osoby te mogą zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany.

Obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu (art. 14 ust. 1 zdanie drugie u.o.p.l.; zob. także orzeczenie TK z 18 lutego 1997 r., sygn. K. 16/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 5). Powołany zapis stanowi konkretyzację art. 75 ust. 1 Konstytucji oraz ogólnej normy art. 4 u.o.p.l., wedle której tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy (ust. 1);

gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokajają potrzeby mieszkaniowe rodzin o niskich dochodach (ust. 2), wykonuje te zadania, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób (ust. 3). Na zadania, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2 u.o.p.l., gmina może (sic!) otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa.

Z punktu widzenia właściciela, który uzyskał prawomocny wyrok nakazujący opróżnienie lokalu, orzeczenie przez sąd uprawnienia do otrzymania przez byłego lokatora lokalu socjalnego jest o tyle istotne, że do czasu wywiązania się gminy z tego obowiązku – precyzyjnie: do czasu złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego – wykonanie nakazu eksmisji zostaje wstrzymane (art. 14 ust. 6 u.o.p.l.).

2.3. Ochrona przed bezdomnością i eksmisją „na bruk” a obowiązek odszkodowawczy. W świetle powyższych rozważań nie może dziwić szczególne znaczenie problematyki odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu dalszego, bezumownego korzystania z lokalu mieszkalnego przez osobę, wobec której sąd orzekający o opróżnieniu lokalu ustalił uprawnienie do otrzymania lokalu socjalnego. Stan zasobów mieszkaniowych gmin jest aktualnie nader ograniczony, w związku z czym regułą staje się dłuższy (niekiedy kilku- lub kilkunastoletni) okres oczekiwania na przedstawienie przez gminę oferty najmu lokalu socjalnego. Sposób unormowania zakresu roszczeń odszkodowawczych, jakie może podnosić (i egzekwować!) właściciel, pozbawiony przez ten okres możliwości korzystania z lokalu oraz pobierania zeń pożytków, urasta do rangi podstawowego instrumentu, który może zapewnić względną równowagę i pogodzenie – przynajmniej w pewnym stopniu – interesów właścicieli lokali, lokatorów oraz władz publicznych, odpowiedzialnych za prowadzenie właściwej polityki mieszkaniowej.

Przed wejściem w życie u.o.p.l. zagadnienie odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu niemożności wykonania wyroku nakazującego opróżnienie lokalu w związku z orzeczeniem uprawnienia do lokalu socjalnego oraz niedostarczeniem tego lokalu przez gminę regulowały przepisy ustawy o najmie lokali. Wysokość odszkodowania należnego od byłego najemcy określał art. 34 ust. 2 u.n.l.m. w sposób analogiczny, jak obecnie czyni to art. 18 ust. 3 u.o.p.l. Osoba, wobec której został wydany wyrok eksmisyjny, ale która zamieszkiwała nadal w lokalu z uwagi na przyznane jej uprawnienie do lokalu socjalnego lub zamiennego, w sytuacji, kiedy właściwa gmina lokalu takiego nie dostarczyła, powinna była opłacać odszkodowanie w wysokości czynszu, jaki byłaby zobligowana płacić, gdyby stosunek najmu nie wygasł.

Na tle przepisów ustawy o najmie lokali pojawił się też po raz pierwszy problem odpowiedzialności odszkodowawczej gminy, w przypadku niedostarczenia lokalu socjalnego. Przepis art. 36 ust. 1 u.n.l.m. nałożył na gminę właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu obowiązek dostarczenia lokalu socjalnego osobie zobowiązanej do opróżnienia lokalu mieszkalnego prawomocnym wyrokiem sądowym, jeżeli sąd w tym wyroku orzekł o uprawnieniu byłego najemcy do otrzymania takiego lokalu. Na tle powołanego przepisu przyjmowano, że gmina ponosi wobec wierzyciela odpowiedzialność za szkodę, jaką poniósł on przez to, że orzeczenie nakazujące opróżnienie lokalu nie mogło zostać wykonane z powodu niedostarczenia lokalu socjalnego (tak SN w uchwale z 28 marca 1996 r., sygn. akt III CZP 18/96, OSNC 1996, nr 5, poz. 74 oraz A. Gola, J. Suchecki, *Najem i własność lokali. Przepisy i komentarz*, Warszawa 1999, s. 90). Wobec braku regulacji szczególnych, wierzyciel mógł dochodzić odszkodowania należnego od gminy na zasadach ogólnych, tj. zgodnie z zasadą pełnej kompensacji (art. 361 § 2 k.c.) oraz w granicach wyznaczonych koncepcją adekwatnego

związku przyczynowego (art. 361 § 1 k.c.). Odszkodowanie należne od gminy nie było również w żaden sposób (ani co do wysokości roszczenia, ani kolejności jego zaspokojenia) powiązane z odszkodowaniem przysługującym właścicielowi lokalu wobec byłego najemcy.

Zmiana stanu prawnego w analizowanym zakresie nastąpiła z dniem wejścia w życie u.o.p.l., tj. 10 lipca 2001 r. W zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu zajmowania lokalu bez tytułu prawnego regułą ogólną ustanawiają przepisy art. 18 ust. 1 i 2 u.o.p.l. Na ich podstawie osoby zajmujące lokal bez tytułu prawnego zobowiązane są – do dnia opróżnienia lokalu – co miesiąc uiszczać odszkodowanie (art. 18 ust. 1 u.o.p.l.), którego wysokość odpowiada wysokości czynszu, jaki właściciel mógłby otrzymać z tytułu najmu lokalu (art. 18 ust. 2 zdanie pierwsze u.o.p.l.). Jeżeli odszkodowanie odpowiadające wysokości czynszu rynkowego nie pokrywa w pełni poniesionych strat, właściciel może żądać także odszkodowania uzupełniającego (art. 18 ust. 2 zdanie drugie u.o.p.l.). Podtrzymując zasadnicze rozwiązania dotyczące wstrzymania wykonalności wyroku nakazującego opróżnienie lokalu w odniesieniu do pewnych kategorii osób wymagających szczególnej ochrony (i przy poszerzeniu ich katalogu – zob. powyżej, pkt 2.2. uzasadnienia), wprowadzono jednocześnie szczególną regulację odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu zajmowania lokalu przez takie osoby. Stosownie do art. 18 ust. 3 u.o.p.l., w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2005 r., „osoby uprawnione do lokalu zamiennego albo socjalnego, o ile sąd orzekł o wstrzymaniu wykonania opróżnienia lokalu do czasu dostarczenia im takiego lokalu, opłacają odszkodowanie w wysokości czynszu, jaki byłyby obowiązane opłacać, gdyby stosunek prawny nie wygasł”. Regulacja powyższa stanowi *lex specialis* w stosunku do ogólnej reguły art. 18 ust. 2 u.o.p.l., a zarazem odpowiada (co do zasady) stanowi unormowań obowiązujących poprzednio, na gruncie u.n.l.m.

W ustawie o ochronie praw lokatorów specyficznie – zarówno w relacji do dotychczas obowiązujących unormowań, jak i ogólnego wzorca mechanizmu kompensacyjnego – został natomiast unormowany problem odpowiedzialności gminy, która nie dostarcza lokalu socjalnego, mimo orzeczenia sądu o uprawnieniu do otrzymania takiego lokalu, w wyroku nakazującym opróżnienie dotychczas zajmowanego lokalu. Zgodnie bowiem z powołanym art. 18 ust. 4 u.o.p.l., w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2005 r. (pomijając w tym miejscu wątpliwości co do interpretacji przepisu), „jeżeli gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku sądowego, właścicielowi przysługuje roszczenie odszkodowawcze od gminy w wysokości odpowiadającej różnicy między odszkodowaniem określonym w ust. 2 a odszkodowaniem płaconym przez byłego lokatora, o ile osoba ta nadal zamieszkuje w lokalu właściciela”. Powołany przepis wszedł w życie 1 stycznia 2002 r. (zob. art. 40 u.o.p.l.) i obowiązywał w powołanym brzmieniu do końca 2004 r.

2.4. Rozbieżności interpretacyjne dotyczące treści art. 18 u.o.p.l. Zakwestionowany w skardze konstytucyjnej art. 18 ust. 4 u.o.p.l. od momentu wejścia w życie wywoływał liczne kontrowersje i rozbieżności interpretacyjne w literaturze przedmiotu. Jak wskazano na wstępie (zob. pkt 1.1. uzasadnienia), w praktyce, na tle powołanego brzmienia art. 18 ust. 4 u.o.p.l., ujawniły się dwa zasadnicze problemy interpretacyjne.

Po pierwsze – czy odszkodowanie należne od gminy w razie niedostarczenia osobie uprawnionej lokalu socjalnego ma stanowić różnicę pomiędzy odszkodowaniem określonym wedle art. 18 ust. 2 u.o.p.l. a odszkodowaniem należnym czy też rzeczywiście (faktycznie) płaconym przez byłego lokatora.

Po drugie – czy odjemna tego równania, tj. odszkodowanie ustalone wedle przepisu art. 18 ust. 2 u.o.p.l., obejmuje wyłącznie kwotę równą czynszowi rynkowemu (art. 18 ust. 2 zdanie pierwsze u.o.p.l.), czy też – jeżeli taka kwota nie pokrywa wszystkich kosztów utrzymywania lokalu, m.in. kosztów remontu zdewastowanych ponad miarę normalnej eksploatacji urządzeń lub innych elementów wyposażenia lokalu albo zużytych przez byłego lokatora mediów – także tzw. odszkodowanie uzupełniające (art. 18 ust. 2 zdanie drugie u.o.p.l.).

Co do zagadnienia pierwszego, w literaturze przedmiotu pojawiły się dwa zasadnicze stanowiska, znane stronom postępowania i w szerokim zakresie powoływane w przedstawionych pismach procesowych. Według pierwszego z nich, zwrot „odszkodowanie płacone” to odszkodowanie faktycznie zapłacone (uiszczone) przez byłego lokatora, uprawnionego do otrzymania lokalu socjalnego. W konsekwencji, jeżeli były lokator nie płaci należnego odszkodowania za bezumowne korzystanie z lokalu w wysokości określonej w art. 18 ust. 3 u.o.p.l., właściciel może dochodzić od gminy odszkodowania w pełnej wysokości (tak m.in. E. Bończak-Kucharczyk, *op.cit.*, s. 147-148; A. Doliwa, *Prawo mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 192; A. Gola, L. Myczkowski, *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 84; A. Mączyński, *Dawne i nowe instytucje polskiego prawa mieszkaniowego*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 2002, nr 1, s. 106; C. Podsiadlik, *Roszczenia odszkodowawcze właściciela lokalu mieszkalnego*, *Monitor Prawniczy* 2002, nr 20, s. 938). Wedle poglądu drugiego, przez „odszkodowanie płacone” należy rozumieć odszkodowanie należne od byłego lokatora (to, które powinno być zapłacone). Konsekwentnie, gmina byłaby zobowiązana do zapłaty odszkodowania jedynie w wysokości odpowiadającej różnicy pomiędzy wysokością czynszu wolnorynkowego a kwotą, do której zapłaty był zobowiązany były lokator – niezależnie od tego, czy owa zapłata nastąpiła, czy nie (i czy miała szansę nastąpić) (tak m.in. R. Dzięczek, *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów*, Warszawa 2005, s. 109-111; F. Zoll, M. Olczyk, M. Pecyna, *Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy oraz o zmianie Kodeksu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 243 oraz – z upoważnienia Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast – W. Szczepański w opinii z 5 kwietnia 2002 r., [w:] *Domus. Miesięcznik zarządców nieruchomości* 2002, nr 5, s. 26).

Wobec rozbieżności, jakie ujawniły się w doktrynie prawa, problem rozmiaru obowiązku odszkodowawczego gminy stał się przedmiotem zainteresowania Sądu Najwyższego. W praktyce problem przecięła powołana wyżej uchwała Sądu Najwyższego z 16 kwietnia 2003 r., sygn. akt III CZP 22/03, w której SN opowiedział się za drugim z referowanych rozwiązań. Zdaniem SN, o wysokości odszkodowania przysługującego właścicielowi od gminy stanowi różnica pomiędzy odszkodowaniem, jakie mógłby on otrzymywać na podstawie art. 18 ust. 2 u.o.p.l., a tym, do którego zapłaty jest zobowiązany były lokator. Wobec wątpliwości na płaszczyźnie językowej, decydujące znaczenie należy zdaniem SN przypisać rezultatom wykładni systemowej i funkcjonalnej. Stanowisko to zostało potwierdzone w wyroku SN z 18 lutego 2004 r., sygn. akt V CK 253/03, gdzie dodatkowo Sąd Najwyższy stwierdził, że odpowiedzialność odszkodowawcza gminy nie jest uzależniona od wykazania winy, uznając za podstawę roszczenia odszkodowawczego sam fakt niedostarczenia lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku sądowego. Pogląd ograniczający zakres odpowiedzialności odszkodowawczej gminy na podstawie art. 18 ust. 4 u.o.p.l., zaaprobowany w powołanych orzeczeniach przez Sąd Najwyższy, został przyjęty również w orzecznictwie sądów niższych instancji, o czym świadczą wyroki wydane w

sprawie skarżących oraz wyrok SA w Warszawie z 8 grudnia 2004 r., sygn. akt VI ACa 462/04 (niepubl.).

Zdania przedstawicieli nauki prawa są podzielone również co do odpowiedzi na drugie z postawionych powyżej pytań. W literaturze wydaje się dominować stanowisko negujące możliwość zaliczenia do odszkodowania należnego na podstawie art. 18 ust. 2 u.o.p.l. opłat niezależnych od właściciela (odmiennie: E. Bończak-Kucharczyk, *op.cit.*, s. 147; C. Podsiadlik, *op.cit.*, s. 938). Pojęcie to, zdefiniowane przez art. 2 ust. 1 pkt 8 u.o.p.l., obejmuje opłaty za dostawy do lokalu energii, gazu, wody oraz odbiór nieczystości stałych i płynnych – o ile naturalnie stroną umowy jest właściciel, a nie lokator, co w praktyce stanowi regułę. Na marginesie należy podkreślić, iż opłaty niezależne od właściciela w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 8 u.o.p.l., określane potocznie jako opłaty za tzw. media, nie obejmują wszelkich świadczeń należnych podmiotom trzecim (nie właścicielowi) w związku z używanymi w lokalu mieszkalnym instalacjami. Konsekwencją stanowiska wyłączającego pojęcie opłat niezależnych od właściciela poza użyte w art. 18 ust. 4 u.o.p.l. pojęcie „odszkodowanie określone w ust. 2” jest brak możliwości dochodzenia zwrotu kwot wydatkowanych z tego tytułu przez właściciela w ramach odszkodowania należnego od gminy. Pogląd taki przyjmuje również orzecznictwo; tak m.in. SN w postanowieniu z 19 stycznia 2005 r., sygn. akt V CK 355/04.

3. Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji.

Stosunkowo zgodnie podkreślany przez większość powołanych powyżej przedstawicieli literatury oraz orzecznictwo (zob. uzasadnienie uchwały SN z 16 kwietnia 2003 r.) jest pogląd, że art. 18 ust. 4 u.o.p.l. został sformułowany w sposób daleki od jednoznaczności i pozostaje w sprzeczności z kanonami prawidłowej techniki legislacyjnej. Argumenty na rzecz sprzeczności powołanego przepisu z zasadami przyzwoitej legislacji, wywodzonymi z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zapisanej w art. 2 Konstytucji, zostały obszernie przywołane (także z przytoczonymi *in extenso* wypowiedziami piśmiennictwa i orzecznictwa) w stanowiskach uczestników postępowania. Nieścisłości dotyczą przede wszystkim płaszczyzny czysto językowej – w szczególności poszczególnych słów i wyrażeń użytych w treści przepisu, takich jak „roszczenie (...) od gminy”, centralnego z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy sformułowania „odszkodowanie płacone” czy też zakresu odesłania do ust. 2 art. 18 u.o.p.l. (czy obejmuje ono tylko zdanie pierwsze, czy również zdanie drugie, czy należy stosować się do dalszego odesłania do ust. 3, czy też nie). Jak trafnie wskazał RPO, brak jednoznaczności daje się jednak także zauważyć, jeżeli chodzi o ustalenie *ratio* przepisu art. 18 ust. 4 u.o.p.l. oraz kontekstu konstrukcyjno-funkcjonalnego statuowanej w nim odpowiedzialności gminy.

Wyniki analizy poglądów piśmiennictwa i orzecznictwa uzasadniają stwierdzenie, że art. 18 ust. 4 u.o.p.l. jest niezgodny z zasadami prawidłowej legislacji oraz określoności przepisów prawnych, wywodzonymi z klauzuli demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji, a funkcjonalnie związanymi z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego. Zasady prawidłowej legislacji, w tym, nakaz określoności przepisów prawnych, rozumiany jako wymaganie formułowania przepisów prawnych w sposób, który zapewnia dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych, były już wielokrotnie przedmiotem zainteresowania Trybunału. Z dotychczasowych wypowiedzi Trybunału wynika, że przesłanką stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu może być takie uchybienie rudymenarnym kanonom techniki prawodawczej, ujmowanym w postaci zasad przyzwoitej legislacji, które powoduje dowolność albo brak możliwości poprawnej logicznie i funkcjonalnie

oraz spójnej systemowo interpretacji. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 28/02, „ustawodawca nie może (...) poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i obowiązków adresatów normy prawnej. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego”. Dla oceny zgodności treści określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji konieczne jest m.in. stwierdzenie, czy jest on na tyle precyzyjny, że możliwa jest jego jednolita wykładnia i możliwe jednolite stosowanie (zob. orzeczenia TK z: 19 czerwca 1992 r., sygn. U. 6/92, OTK w 1992 r., cz. I, s. 196-213, 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 128-138 oraz wyroki TK z: 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254, 30 października 2001 r., sygn. K. 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217, 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13, 5 marca 2003 r., sygn. K 7/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 19, 11 marca 2003 r., sygn. SK 8/02, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 20, 29 października 2003 r., sygn. K 53/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 83, 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1, czy też z 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67). Już przytoczone powyżej względy uzasadniają tezę, że zakwestionowany przepis nie realizuje w pełni wymogów wynikających z zasady przyzwoitej legislacji. Powyższy problem pozostaje jednak poza głównym nurtem rozważań; stosownie do zaprezentowanych na wstępie ustaleń metodologicznych (zob. pkt 1.4. uzasadnienia), Trybunał uznał bowiem za konieczne dokonanie oceny treści art. 18 ust. 4 u.o.p.l. niezależnie od rozbieżności, jakie wykładnia tego przepisu rodzi w praktyce obrotu i doktrynie prawa, ale przyjmując taki sposób jego rozumienia, który wynika z powołanych powyżej orzeczeń Sądu Najwyższego.

4. Zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.1. Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji „każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. Z kolei art. 31 ust. 3 Konstytucji przewiduje, iż „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Potwierdzeniem obowiązywania zasady proporcjonalności w odniesieniu do ograniczeń prawa własności jest – niepowoływany w rozpatrywanej sprawie – art. 64 ust. 3 Konstytucji, wedle którego „własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”.

Kontrola zgodności konkretnego przepisu prawnego ze wzorcami konstytucyjnymi wynikającymi z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej wymaga udzielenia odpowiedzi na następujące pytania:

- po pierwsze – czy mamy do czynienia z własnością bądź też innym prawem majątkowym w rozumieniu konstytucyjnym;
- po drugie – czy kwestionowany przepis rzeczywiście stanowi ograniczenie prawa własności;
- po trzecie – czy ograniczenie nastąpiło w akcie prawnym rangi ustawowej;
- po czwarte – czy ograniczenie nie narusza istoty prawa własności;

– po piąte – czy statuowane ograniczenie, o ile nie jest nadmierne w przyjętym powyżej rozumieniu, znajduje uzasadnienie w świetle dyrektyw z art. 31 ust. 3 Konstytucji (konieczność ograniczenia dla realizacji innych, wskazanych w powołanym przepisie wolności i praw konstytucyjnie chronionych).

4.2. Korelatem wyrażonego w formule pozytywnej i w odniesieniu do uprawnionego „prawa do własności i innych praw majątkowych” jest ciążąca na ustawodawcy zwykłym powinność zapewnienia tym prawom majątkowym należytego poziomu ochrony prawnej. Przyjmując tezę, że pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny, nie sposób także w przypadku terminów „prawo do” lub „ochrona” ograniczać się do ich znaczenia potocznego, czy też funkcjonującego na gruncie poszczególnych dziedzin prawa oraz dyscyplin prawnych. Przez „ochronę” prawa podmiotowego należy rozumieć przede wszystkim – ale nie wyłącznie – środki prawne, które zabezpieczają możliwość swobodnego wykonywania przez uprawnionego owej „mocy postępowania”, czyli wiązki uprawnień składających się na treść danego prawa podmiotowego, w sposób wolny od naruszeń i ingerencji osób trzecich. Skorzystanie z tych środków wiąże się z reguły z uruchomieniem aparatu przymusu państwowego. Nie wydaje się jednak uzasadnione ograniczanie pojęcia ochrony prawa podmiotowego jedynie do instrumentów o charakterze zakazowym, a w razie dokonanego już naruszenia – restytucyjnym. Nie zawsze bowiem – czy to ze względów czysto faktycznych, czy też jurydycznych – restytucja do stanu pierwotnego będzie możliwa. W takich sytuacjach do roli swoistego środka ochrony majątkowego prawa podmiotowego (a ściślej – interesu majątkowego uprawnionego realizowanego za jego pośrednictwem) urasta ochrona kompensacyjna i – będące jej emanacją – roszczenie odszkodowawcze.

Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w rozpatrywanym przypadku. Nie ulega wątpliwości, że restytucyjna ochrona prawa własności, w formie możliwości uzyskania i wykonania wyroku orzekającego opróżnienie lokalu, została ograniczona ze względu na konkurencyjne w stosunku do interesów właściciela względy społeczne, względy – dodajmy – kontrolowane i zaaprobowane przez Trybunał Konstytucyjny z punktu widzenia zgodności z innymi normami konstytucyjnymi (zob. wyrok TK z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 54). Obwiązywanie tego typu ograniczeń nie jest też kwestionowane ani podważane przez uczestników postępowania w niniejszej sprawie. Niezależnie od powyższego, powstaje problem prawidłowości przyjętego sposobu ukształtowania ochrony kompensacyjnej przysługującej właścicielowi.

Roszczenia odszkodowawcze przysługujące właścicielowi lokalu, który nie może wykonać prawomocnego wyroku eksmisyjnego ze względu na przyznanie byłemu lokatorowi uprawnienia do lokalu socjalnego i niewykonywanie tego obowiązku przez właściwą gminę, pełnią w rozważanym układzie normatywnym rolę potrójną.

Po pierwsze – z czysto pojęciowego punktu widzenia mamy tu do czynienia z samodzielnym prawem podmiotowym o normatywnej postaci roszczenia, stanowiącym „inne prawo majątkowe” w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji, którego ochrona może podlegać odrębnej ocenie z punktu widzenia zachowania powołanych standardów konstytucyjnych.

Po drugie – w ujęciu funkcjonalnym wskazane roszczenie odszkodowawcze stanowi natomiast formę (instrument) ochrony interesów uprawnionego z tytułu naruszonego prawa własności, które nie mogą być efektywnie realizowane za pomocą środków ochrony restytucyjnej. Powyższy związek przemawia za traktowaniem nadmiernych ograniczeń roszczeń odszkodowawczych przysługujących z tytułu naruszenia prawa własności jako nieuprawnionej konstytucyjnie ingerencji w ochronę

prawną samej własności. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. P. 11/98, ocena całokształtu unormowań rekompensujących ingerencję w prawo własności może doprowadzić do wniosku o naruszeniu istoty tego prawa, sankcjonowanej w świetle art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Po trzecie – pojawia się tutaj również element ochrony całości praw majątkowych danej osoby (mienia w rozumieniu cywilistycznym). Wskutek wstrzymania wyroku nakazującego opróżnienie lokalu właściciel nie może bowiem w dalszym ciągu korzystać z lokalu i pobierać pożytków; jest też poważnie ograniczony w możliwości dysponowania lokalem. Stan powyższy nie dezaktualizuje natomiast konieczności ponoszenia obciążeń (publiczno- i prywatnoprawnych) dotyczących lokalu oraz wykonywania obowiązków związanych z jego utrzymaniem w należytym stanie. Wobec bezczynności gminy, brak należytej ochrony kompensacyjnej powoduje zatem konieczność ponoszenia kosztów bez widoków na uzyskanie stosownej rekompensaty i dysproporcjonalne rozłożenie społecznego ciężaru ochrony praw lokatorów.

4.3. W orzecznictwie TK można uznać za utrwalony pogląd, wedle którego z nakazu ochrony własności oraz innych praw majątkowych statuowanego w art. 64 ust. 1 wynikają określone obowiązki dla ustawodawcy zwykłego: obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, jak i obowiązek negatywny powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być ponadto realna. Punktem odniesienia (kryterium weryfikacji tej cechy) musi być skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. m.in. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40, 25 lutego 1999 r., sygn. K. 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25, 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3, 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97 oraz 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 3).

Tymczasem stworzony na tle art. 18 u.o.p.l. mechanizm jurydyczny, formalnie poprawny, osadzony w konkretnych realiach okazuje się być mechanizmem fasadowym, pozornym. Powszechnie znany jest fakt, że zasoby mieszkaniowe gmin są nadzwyczaj skromne w stosunku do potrzeb, zaś najczęstszym powodem wypowiedzenia umów najmu i eksmisji jest nieopłacanie czynszu najmu przez lokatorów znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej. W tym kontekście wprowadzenie możliwości wstrzymania eksmisji, powiązane z przyznaniem właścicielowi roszczenia o uiszczanie stosownych kwot z tytułu dalszego korzystania z lokalu przez osobę niemającą już doń tytułu prawnego (z reguły niewypłacalną) oraz z jednoczesnym ograniczeniem odpowiedzialności odszkodowawczej gminy, która nie wywiązuje się z obowiązku dostarczenia lokalu socjalnego, tworzy stan, w którym rzeczywistość jurydyczna odrywa się całkowicie od realiów życia; stanowione normy prawne przestają pełnić zakładane funkcje, a ochrona interesów właścicieli, nie tylko za pomocą instrumentów ochrony restytucyjnej, ale i kompensacyjnej, jest wręcz iluzoryczna. Podmiot zaopatrzony w prawomocny wyrok sądowy (w związku z którego wydaniem musiał ponieść określone koszty) i dysponujący – przynajmniej formalnie – roszczeniami odszkodowawczymi zarówno w stosunku do byłego lokatora, jak i właściwej gminy, w rzeczywistości z reguły nie jest w stanie zrealizować żadnego z otrzymanych uprawnień. Skutkuje to zniechęceniem do takiej formy inwestowania, dbałości o zachowanie substancji mieszkaniowej i utratą zaufania do mechanizmów państwowo-prawnych.

4.4. Niezgodność art. 18 ust. 4 u.o.p.l. ze wzorcami z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji wydaje się niewątpliwa również ze względu na brak usprawiedliwionego konstytucyjnie uzasadnienia dla ograniczenia zakresu roszczeń odszkodowawczych przysługujących właścicielowi lokalu od gminy. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd, wyrażony w orzeczeniu z 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, iż „odpowiada współczesnemu pojmowaniu idei <<państwa socjalnego>>, żeby od wszystkich członków społeczeństwa żądać pewnych ofiar na rzecz tych, którzy nie są w stanie sami zapewnić egzystencji sobie i swoim rodzinom. (...) Na tle wymagań art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji za <<konieczne>> w polskich realiach społecznych można więc uznawać dalsze obowiązywanie przepisów ograniczających prawo własności właściciela budynku (lokalu), a w szczególności wyłączających nieskrępowaną swobodę w ustalaniu wysokości czynszu oraz innych opłat pobieranych od lokatorów z tytułu zajmowania lokalu”. O ile w nawiązaniu do normy art. 31 ust. 3 Konstytucji można rozważać zasadność ograniczenia wysokości odszkodowania należnego od byłego lokatora, znajdującego się w trudnej sytuacji życiowej i finansowej (kwestią odrębną jest to, czy – niezależnie od zakazu eksmisji bez dostarczenia lokalu socjalnego – samo ograniczenie wysokości opłat jest uzasadnione w każdym przypadku wymienionym w art. 14 ust. 4 u.o.p.l.), o tyle odmiennie wypada ocenić ograniczenie odpowiedzialności odszkodowawczej gminy. W rozpatrywanym kontekście nie widać żadnego, godnego ochrony interesu, sytuującego się wśród praw i wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, który przemawiałby za ograniczeniem możliwości kompensacji. W gruncie rzeczy ograniczenie zakresu roszczeń odszkodowawczych przysługujących właścicielowi od gminy, która nie dostarcza lokalu socjalnego, wydaje się podyktowane motywem ochrony jej budżetu, która jednak nie należy do katalogu wartości i praw zawartego w powołanym przepisie konstytucyjnym.

Z powyższych względów należy uznać, że art. 18 ust. 4 u.o.p.l. jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5. Zarzut naruszenia art. 77 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5.1. Stosownie do art. 77 ust. 1 Konstytucji, „każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Odpowiedzialność na podstawie powołanego przepisu ma charakter obiektywny; jest ona niezależna od winy członka organu władzy publicznej, a jej wyłączną przesłanką jest bezprawność, tj. sprzeczność z narzuconym przez prawo wzorcem postępowania. Z gwarancyjnego charakteru art. 77 ust. 1 Konstytucji należy także wnioskować, że mimo użycia terminu „działanie”, sankcjonowane w ten sposób zachowanie może polegać zarówno na zachowaniu czynnym (działaniu *sensu stricto*), jak i biernym (zaniechaniu) – o ile istniał prawny obowiązek podjęcia określonej aktywności. Także pojęcie „działania władzy publicznej” w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji nie może być ograniczane do sfery wykonywania ściśle pojętego *imperium*. W literaturze akcentuje się konieczność objęcia zakresem tego pojęcia wszelkich form wykonywania tzw. „zadań publicznych”, także pozbawionych elementu władczego wpływania na sytuację prawną jednostki (zob. wyroki TK z: 29 czerwca 2001 r., sygn. K. 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124, 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 256, 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76, 24 listopada 2003 r., sygn. K 26/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 95, 3 marca 2004 r., sygn. K 29/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 17 oraz M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa 2004, s. 27 i

n.; R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 89 i n).

W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów doktryny, nie powinno zatem budzić wątpliwości stwierdzenie, że niedostarczenie przez gminę lokalu socjalnego w sytuacji, gdy uprawnienie takie zostało przyznane danej osobie wyrokiem sądu nakazującym opróżnienie dotychczas zajmowanego lokalu, należy uznać za „działanie” wypełniające znamiona hipotezy art. 77 ust. 1 Konstytucji. Teza powyższa znajduje oparcie w przepisach art. 75 Konstytucji oraz art. 4 i art. 14 ust. 1 zdanie drugie u.o.p.l. (konkretyzowanym każdorazowo w prawomocnym wyroku sądu nakazującym opróżnienie lokalu), a także przyjmowanym w doktrynie i orzecznictwie sposobie rozumienia znamienia bezprawności. Tak m.in. w wyroku z 28 kwietnia 2005 r., sygn. akt III CK 367/04, Sąd Najwyższy uznał, że „zaniechanie podjęcia przez władzę publiczną działań zapewniających uprawnionej osobie realizację jej praw podmiotowych jest bezprawne wówczas, gdy narusza skonkretyzowany w przepisach prawa obowiązek, którego wykonanie wyłączyłoby powstanie szkody” (Biul. SN nr 7/2005, poz. 14). Z kolei w powołanym wyżej wyroku z 18 lutego 2004 r., sygn. akt V CK 253/03, Sąd Najwyższy wprost uznał, iż odpowiedzialność odszkodowawcza gminy nie jest uzależniona od wykazania winy, przeciwnie, podstawą roszczenia odszkodowawczego jest sam fakt niedostarczenia lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku sądowego. W okolicznościach sprawy niewątpliwie jest również i to, że zakres odpowiedzialności gminy z tego tytułu nie obejmuje pełnej wysokości szkody poniesionej przez właściciela lokalu. Konkluzja ta jest oczywista zwłaszcza wówczas, gdy przyjmiemy sposób wykładni zaproponowany w uchwale SN z 16 kwietnia 2003 r., sygn. akt III CZP 22/03. Jak wskazano powyżej, art. 18 ust. 4 u.o.p.l. stanowi *lex specialis* w stosunku do ogólnego reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej z art. 417 w związku z art. 361 § 2 k.c. Stwierdzenie to nie przesądza jeszcze *per se* wadliwości analizowanej regulacji z punktu widzenia wzorca z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

5.2. W ustabilizowanym już orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym art. 77 ust. 1 Konstytucji przyjmuje się, że o ile sam mechanizm odpowiedzialności władzy publicznej ma charakter bezwzględnie obowiązujący, o tyle zasada pełnej kompensacji stanowi jedynie dyrektywę kierunkową, dopuszczającą wyjątki w sytuacjach uzasadnionych ochroną innych wartości, praw i wolności konstytucyjnych, wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyroki TK w sprawach: sygn. K 23/00, sygn. SK 18/00, sygn. K 20/02, sygn. SK 26/03, sygn. K 29/03). Przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji gwarantuje bowiem każdemu obywatelowi prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, nie oznacza natomiast objęcia gwarancją konstytucyjną zasady pełnej kompensacji. W Konstytucyjny stwierdził jednoznacznie, że mechanizmy prowadzące do wynagrodzenia szkód wyrządzonych w warunkach z art. 77 Konstytucji mogą być zróżnicowane, na skutek odmienności wynikających z różnego uregulowania tych fragmentów poszczególnych mechanizmów, które nie są objęte regulacją samego art. 77 Konstytucji. Fragmenty te (np. określenie rozmiarów szkody podlegającej naprawieniu) muszą jednak podlegać ocenie z punktu widzenia zachowania przez ustawodawcę zasad proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) i racjonalności (por. także wyrok TK z 27 kwietnia 1999 r., sygn. P. 7/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 72). Z kolei w wyroku z 3 marca 2004 r., sygn. K 29/03, Trybunał podkreślił, iż „odejście od zasady pełnej kompensacji w stosunku do szkód objętych hipotezą art. 77 ust. 1 Konstytucji wymaga zawsze wskazania przekonujących argumentów konstytucyjnych wskazujących na potrzebę innego ukształtowania zakresu obowiązku kompensacyjnego. Swoboda

ustawodawcy w zakresie określania obowiązku odszkodowawczego ma wyraźnie charakter względny i w żadnym wypadku nie może prowadzić do rozwiązań przypadkowych i arbitralnych. Każde ograniczenie prawa do pełnego odszkodowania (...) musi znajdować uzasadnienie w innych wartościach konstytucyjnych”.

W analizowanym przypadku – na co trafnie wskazują uczestnicy postępowania (skarżący oraz RPO) – brak takiego, konstytucyjnie aprobowanego usprawiedliwienia. Co więcej, problem ten nie był w ogóle brany pod uwagę w toku prac legislacyjnych – także prac nad nowelizacją z 17 grudnia 2004 r. Symptomatyczne jest w tej mierze uzasadnienie zmiany redakcyjnej art. 18 ust. 4 u.o.p.l., dokonane w ramach tej nowelizacji: projektodawcy stwierdzają bowiem bezrefleksyjnie jedynie konieczność dostosowania brzmienia przepisu do kierunku jego wykładni przyjętego w orzecznictwie SN (zob. druk sejmowy nr 2382). Jak trafnie stwierdza RPO, jedynym powodem ograniczenia odpowiedzialności gminy z tytułu niewykonania obowiązku dostarczenia lokalu socjalnego wydaje się ochrona budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Nie jest to jednak kategoria mieszcząca się w ramach wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W okolicznościach rozpatrywanej sprawy, już na marginesie, nie sposób nie zwrócić uwagi na, podnoszony w orzecznictwie Trybunału, drugi – poza funkcją czysto kompensacyjną – aspekt normy art. 77 ust. 1 Konstytucji. Jest to stworzenie mechanizmu odpowiedzialności, zabezpieczającego od strony funkcjonalnej przestrzeganie zasady legalizmu działania władzy publicznej (art. 7 Konstytucji; zob. wyrok TK z 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 3). Również w tym kontekście wadliwość zakwestionowanej regulacji znajduje potwierdzenie. Brak sankcji w postaci realnej (zarówno co do wymagalności, jak i wysokości) odpowiedzialności odszkodowawczej powoduje, że konstytucyjny nakaz prowadzenia przez władze publiczne polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli oraz wspierania rozwoju budownictwa socjalnego zostaje sprowadzony do roli pustej deklaracji oraz rodzi postawy kontestowania obowiązujących przepisów prawa i prawomocnych orzeczeń sądowych (zob. orzeczenie TK z 18 lutego 1997 r., sygn. K. 16/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 5). Jak wynika z pism procesowych wniesionych przez uczestników postępowania, okres oczekiwania na lokal socjalny wynosi z reguły od kilku do kilkunastu lat. Z uwagi na ukształtowaną praktykę orzeczniczą w kwestii wykładni art. 18 ust. 4 u.o.p.l., gminy nie podejmują zaś działań w kierunku zmiany istniejącego stanu rzeczy. Paradoksalnie, bardziej „opłacalne” jest niewykonywanie prawomocnych wyroków sądowych, okupione stosunkowo niewielkimi kwotami z tytułu różnicy pomiędzy wysokością czynszu rynkowego a wysokością odszkodowania należnego od byłego lokatora (o ile w konkretnej gminie taka różnica w ogóle występuje), niż długofalowe inwestowanie w budowę i odtwarzanie mieszkaniowego zasobu gminy. Konsekwencje braku aktywności organów władzy publicznej w zakresie polityki mieszkaniowej ponoszą natomiast właściciele lokali. Wadliwość zakwestionowanego przepisu powoduje, że w praktyce ziściło się niebezpieczeństwo, przed którym ostrzegali Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku w sprawie o sygn. K. 11/00: przerzucenie na właścicieli kosztów zwłoki skutecznego przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego.

W związku z powyższym trzeba przyjąć, że art. 18 ust. 4 u.o.p.l. jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Uwagi końcowe.

6.1. Istota rozważanego w niniejszej sprawie problemu konstytucyjnego tkwi w braku właściwych mechanizmów kształtujących możliwość kompensaty w związku ze

stratami ponoszonymi przez właściciela lokalu w wyniku wstrzymania egzekucji z powodu orzeczenia przez sąd uprawnienia do lokalu socjalnego oraz niewykonywaniem obowiązku dostarczenia tego lokalu przez gminę. Wprawdzie w tej kwestii Trybunał Konstytucyjny wypowiada się po raz pierwszy, jednak już z jego dotychczasowego orzecznictwa wynikają dość czytelne wskazówki co do sposobu wzajemnego wyważenia praw właścicieli i lokatorów oraz niedopuszczalności uproszczonego i zbyt jednostronnego rozłożenia ciężaru ochrony praw lokatorów i braku właściwej polityki mieszkaniowej. Trybunał nigdy nie zajmował stanowiska, że prawa właścicieli w sferze tu rozważanej podlegają ochronie bezwzględnej i nie mogą być w żaden sposób ograniczone, a jedynie podkreślał, że ingerencja w sferę własności musi być zgodna z kryteriami racjonalności i sprawiedliwości oraz respektować słuszne interesy obu stron.

W niektórych aspektach, m.in. w odniesieniu do problematyki czynszów, dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wymusza stopniowe – chociaż niespieszne – „cywilizowanie” regulacji prawnej, porządkowanie rynku mieszkaniowego i stopniowe przywracanie zasad funkcjonujących w większości systemów prawnych. Okoliczności rozstrzyganej sprawy dowodzą jednak, że mozolnemu porządkowaniu jednego aspektu rozważanej sfery towarzyszy, na innym odcinku, degradacja prawidłowo funkcjonujących dotychczas mechanizmów – w tym przypadku mechanizmów kompensacyjnych.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny ponownie podkreśla konieczność wypracowania w zakresie kształtowania polityki mieszkaniowej spójnych i realizujących wskazania konstytucyjne mechanizmów prawnych. Trybunał – jak wskazał na to już w wyrokach wydanych w sprawach o sygn. P. 8/99 (wyrok z 10 października 2000 r., OTK ZU nr 6/2000, poz. 190) i o sygn. K 4/05 – ma pełną świadomość, jak trudne jest to zadanie; szczególnie w warunkach polskich, w których prawa właścicieli długo nie były respektowane, a przez dziesięciolecia obowiązywała tzw. publiczna gospodarka lokalami, prowadząc, wraz z innymi jeszcze czynnikami ustrojowymi i gospodarczymi, do niespotykanej, np. w krajach Europy Zachodniej, degradacji substancji mieszkaniowej, której skutki dotyczyły i dotyczą nie tylko właścicieli, ale obracają się w istocie rzeczy także przeciwko lokatorom. Wychodzenie z tej zapaści będzie trudne i potrwa wiele lat. Ponad siedemnastoletni okres transformacji uprawnia już jednak do zarzucenia rozwiązań przejściowych i epizodycznych. Nie sposób przeciąć tego, narastającego od lat problemu, jednostronnie przerzucając ciężar ochrony lokatorów i przeciwdziałania bezdomności na jedną tylko grupę społeczną. Efektywna zmiana istniejącego stanu rzeczy nie wydaje się możliwa bez aktywnego zaangażowania władz publicznych oraz stworzenia sprawnie działającego systemu rozwiązań instytucjonalno-finansowych i zaangażowania środków publicznych, w formach dostosowanych do konkretnych sytuacji. W opinii Trybunału bezczynność władz publicznych w analizowanym zakresie jest naganna tym bardziej, że kolejne programy polityczne rozbudzają olbrzymie oczekiwania społeczne na rzeczywistą, praktyczną realizację zapisu art. 75 Konstytucji.

6.2. Konsekwencją niniejszego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jest utrata mocy obowiązującej przepisu art. 18 ust. 4 u.o.p.l. w zaskarżonym zakresie. Dochodzenie odszkodowania od gminy będzie możliwe na zasadach ogólnych i w pełnej wysokości, o ile były lokator nadal zamieszkuje w lokalu. Nie wynika stąd bynajmniej, aby zasada pełnej kompensaty szkody przez gminę, przy utrzymaniu pierwszorzędowego charakteru tej odpowiedzialności, było jedynym możliwym sposobem rozwiązania analizowanego problemu na przyszłość. Już lektura dostępnej w tym zakresie literatury przedmiotu wskazuje na różnorodność potencjalnych modeli regulacyjnych. Rolą

Trybunału nie jest jednak wcielanie się w rolę ustawodawcy pozytywnego. Fakt, że stan prawny będący skutkiem orzeczenia Trybunału jest stosunkowo dolegliwy dla organów władzy publicznej (adresata normy art. 75 ust. 1 Konstytucji), ma zaś skłonić ustawodawcę do jak najrychlejszego, a jednocześnie kompleksowego i odpowiadającego standardom konstytucyjnym, unormowania analizowanej problematyki.

Z powyższych względów Trybunał orzekł jak w sentencji.