

27/2/A/2008

WYROK
z dnia 17 marca 2008 r.
Sygn. akt K 32/05*



W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący
Miroslaw Granat – sprawozdawca
Ewa Łętowska
Andrzej Rzepliński
Miroslaw Wyrzykowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 17 marca 2008 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) art. 20 ust. 2 w związku z art. 20 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 116, poz. 1203, ze zm.) z art. 2 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 20 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 3) art. 27 ust. 2 w związku z art. 27 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim znajduje on zastosowanie w stosunku do osób zajmujących w dniu 30 czerwca 2004 r. lokale mieszkalne znajdujące się w zasobie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na podstawie umowy najmu, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 20 ust. 2 w związku z art. 20 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 116, poz. 1203, Nr 151, poz. 1596 i Nr 254, poz. 2533 oraz z 2005 r. Nr 33, poz. 290) jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 20 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Art. 27 ust. 2 w związku z art. 27 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim znajduje on zastosowanie w stosunku do osób zajmujących w dniu 30 czerwca 2004 r. lokale mieszkalne będące w zasobie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na podstawie umowy najmu, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 26 marca 2008 r. w Dz. U. Nr 51, poz. 299.

UZASADNIENIE

I

1. Pismem z 22 sierpnia 2005 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik albo RPO) wniósł o stwierdzenie niezgodności:

– art. 20 ust. 2 w związku z art. 20 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 116, poz. 1203, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca ustawę o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP albo ustawa zmieniająca) z art. 2 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji,

– art. 20 ust. 4 ustawy zmieniającej ustawę o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

– art. 27 ust. 2 w związku z art. 27 ust. 1 ustawy zmieniającej ustawę o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP w zakresie, w jakim znajduje on zastosowanie w stosunku do osób zajmujących w dniu 30 czerwca 2004 r. lokale mieszkalne znajdujące się w zasobie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (dalej: WAM albo Agencja) na podstawie umowy najmu, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wniosek został zainspirowany napływającymi do Rzecznika informacjami od osób, które – w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej – nie były żołnierzami zawodowymi, ale zajmowały, na podstawie umowy najmu lub innego niż decyzja administracyjna tytułu prawnego, lokale mieszkalne przeznaczone na zakwaterowanie żołnierzy. Osoby te na podstawie nowych przepisów utraciły z mocy prawa tytuły prawne do lokali mieszkalnych z zasobów WAM.

Rzecznik podniósł, że na podstawie art. 20 ust. 2 w związku z art. 20 ust. 1 i 3 ustawy zmieniającej dochodzi do pozbawienia prawa, wynikającego z zawartej w przeszłości umowy najmu lokalu mieszkalnego, a także praw, które przysługiwały podmiotom na podstawie innych stosunków cywilnoprawnych umożliwiających używanie mieszkań z zasobu WAM. Zdaniem RPO, taka ingerencja w prawa majątkowe powinna być poddana ocenie z punktu widzenia konstytucyjnej zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100).

Rzecznik wskazał, że ustawa zmieniająca nie gwarantuje należytego ekwiwalentu w zamian za utracone prawo. Zdaniem Rzecznika, nie jest taką gwarancją art. 20 ust. 3 ustawy zmieniającej, w którym zaproponowano możliwość otrzymania lokalu zamiennego albo świadczenia w wysokości 40% wartości rynkowej zajmowanego lokalu. RPO uważa, że przepis ten dotyczy jedynie osób, które zdecydowały się na wcześniejsze opuszczenie lokalu, a przyznanie uprawnienia jest uzależnione od uznania Agencji. Rzecznik stwierdził też, że dwuletni okres zamieszkiwania poprzedzający wygaśnięcie umowy najmu lub innego tytułu prawnego jest niewystarczający na przystosowanie się do nowej sytuacji.

Następnie wnioskodawca zakwestionował tryb, w jakim ma być przeprowadzone wykwaterowanie. Jeśli osoby, wskazane w art. 20 ust. 1 ustawy zmieniającej, nie zwolniły zajmowanego lokalu albo nie skorzystały z uprawnień określonych w art. 20 ust. 3 ustawy zmieniającej, podlegają przymusowemu wykwaterowaniu w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954, ze zm.; dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Do stosunku cywilnoprawnego, jakim jest umowa najmu, stosuje się zatem regulację administracyjnoprawną, mniej korzystną dla ochrony praw najemców i innych lokatorów. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich art. 20 ust. 4 ustawy zmieniającej wprowadza

odmienny, w stosunku do przyjętego w regulacji prawa powszechnego, model ochrony praw osób zajmujących lokale pochodzące z zasobów WAM. Obowiązki wynikające ze stosunku cywilnoprawnego zostały poddane egzekucji administracyjnej, bez wymogu uzyskania uprzednio wyroku sądowego nakazującego eksmisję.

Rzecznik podniósł, że w procedurze cywilnoprawnej wykluczona jest możliwość samodzielnego wystawiania przez wynajmującego tytułów wykonawczych wobec najemców oraz stosowanie wobec nich przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Podjęcie czynności egzekucyjnych prowadzących do opróżnienia lokalu wobec najemcy, wymaga uzyskania przez wierzyciela tytułu wykonawczego, którym jest prawomocny wyrok sądowy zaopatrzony w klauzulę wykonalności (por. ustawa 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.; dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów] oraz Kodeks postępowania cywilnego).

W omawianej sprawie wierzyciel, którym są organy Agencji, został wyposażony w uprawnienie do kierowania sprawą do postępowania egzekucyjnego z pominięciem fazy sądowego postępowania rozpoznawczego. Rzecznik zauważył, że uregulowanie ustawowe w sprawach o opróżnienie lokalu mieszkalnego zajmowanego na podstawie stosunku cywilnoprawnego, wyłączające uprzednią kontrolę sądów powszechnych w tych sprawach, powoduje pogorszenie sytuacji prawnej najemców lokali mieszkalnych będących w dyspozycji WAM i innych podmiotów wskazanych w kwestionowanych przepisach, przez co ogranicza ochronę ich praw majątkowych.

Rzecznik potwierdził, że ochrona praw majątkowych zagwarantowana w art. 64 ust. 2 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego. Jej ograniczenie jest możliwe na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zauważył jednak, że w omawianym wypadku żadna z konstytucyjnych wartości nie uzasadnia odmiennego potraktowania osób wynajmujących lokale mieszkalne pozostające w dyspozycji WAM w stosunku do innych osób, uzyskujących to prawo na zasadach ogólnych w zakresie, w jakim osoby te korzystają z uprzedniej sądowej kontroli prawidłowości realizacji postanowień umów najmu lokali mieszkalnych.

Rzecznik przytoczył tezy wyroku z 2 czerwca 1999 r. (sygn. K. 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94), w którym Trybunał stwierdził, że sytuacja prawna najemcy lokalu będącego w dyspozycji WAM powinna być porównywalna z sytuacją innych najemców lokali mieszkalnych, do których znajdują zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego i ustawy o ochronie praw lokatorów.

Analizując art. 27 ust. 1 ustawy zmieniającej, Rzecznik zauważył, że regulacja ta prowadzi do niedopuszczalnego zróżnicowania poziomu ochrony osób zajmujących lokale mieszkalne na podstawie cywilnoprawnej umowy najmu w zakresie realizacji obowiązku opróżnienia lokalu, polegającego na poddaniu najemców, którzy zajmują lokale mieszkalne w zasobach WAM, egzekucji administracyjnej z pominięciem fazy sądowego postępowania rozpoznawczego. Z treści wskazanego przepisu wynika, że przewidziany w nim tryb przymusowego wykwaterowania znajduje zastosowanie także w stosunku do osób, które 30 czerwca 2004 r. zajmowały lokale mieszkalne w zasobie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na podstawie umowy najmu. W tym wypadku przekazanie sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego w administracji następuje po upływie terminu wypowiedzenia najmu. Zdaniem Rzecznika prawo najmu należy do tej samej kategorii praw majątkowych, do której zaliczane są prawa najmu objęte regulacją prawa powszechnego.

2. Pismem z 6 kwietnia 2006 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że wszystkie przepisy zaskarżone przez Rzecznika Praw Obywatelskich są niezgodne z Konstytucją.

Na wstępie Prokurator zrelacjonował stanowisko wnioskodawcy w sprawie. Ocenę konstytucyjności zaskarżonych przepisów poprzedził omówieniem sytuacji prawnej najemców lokali mieszkalnych, pochodzących z zasobów WAM, istniejącej przed wejściem w życie ustawy zmieniającej ustawę o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP z 2004 r. Prokurator zauważył, że przepisy sprzed nowelizacji przewidywały daleko idącą ochronę stosunku najmu.

Zdaniem Prokuratora, samo wygaśnięcie tytułu prawnego wbrew woli najemców zajmujących lokale mieszkalne w zasobach WAM nie przesądza o niekonstytucyjności tego rozwiązania. Istotne jest to, w jakim celu i w jaki sposób prawo do korzystania z lokalu mieszkalnego zostało zniesione.

Prokurator, nawiązując do prac legislacyjnych związanych z nowelizacją ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP (druk sejmowy nr 1850, IV kadencja Sejmu), wskazał, że celem ustanowienia zakwestionowanej regulacji było dążenie do zapewnienia wszystkim żołnierzom zawodowym służby stałej lokali mieszkalnych w czasie i miejscu pełnienia służby.

Prokurator dopatrył się niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu w tym, że zakres ochrony najemców zajmujących lokale mieszkalne w zasobach WAM jest mniej korzystny od zakresu ochrony, jaki przewiduje ustawa o ochronie praw lokatorów. Powołując się na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 29 czerwca 2005 r. (sygn. S 1/05, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 77), wskazał, że ustawodawstwo musi tworzyć konsekwentny jednakowy poziom ochrony wszystkich lokatorów, przez określenie minimum jednolitego standardu tej ochrony. W zaskarżonej regulacji ustawodawca odstąpił od przyjętego minimalnego standardu ochrony najemców.

Prokurator wskazał, że art. 20 ust. 2 w związku z ust. 1 ustawy zmieniającej, przewiduje okres wygaszenia najmu na niekorzyść adresatów zaskarżonego przepisu (dwa lata zamiast trzech, jak to ma miejsce w ustawie o ochronie praw lokatorów). Zmniejszenie tego czasu jest dokonywane w interesie podmiotu, który dysponuje mieniem Skarbu Państwa. Zdaniem Prokuratora Generalnego warunki stawiane właścicielowi publicznemu nie mogą być korzystniejsze od warunków stawianych właścicielowi prywatnemu.

Prokurator ocenił krytycznie wyłączenie osób, które mają tytuł prawny do innego lokalu mieszkalnego lub zamiennego, z możliwości mieszkania w dotychczasowym lokalu przez okres dwóch lat od dnia wejścia w życie ustawy. W stosunku do tych osób nie przewidziano odrębnego terminu wygaśnięcia dotychczasowej umowy najmu. Znaczy to, że chwilą tą – w wypadku podmiotów, które posiadają tytuł prawny do innego lokalu – jest wejście w życie ustawy zmieniającej ustawę o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP.

Prokurator zauważył, że ustawodawca niesprawiedliwie zróżnicował, w ramach ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, sytuację prawną adresatów art. 20 ust. 2 w związku z art. 20 ust. 1 i 3 ustawy zmieniającej. Możliwość zaproponowania lokalu zamiennego albo świadczenia w wysokości 40% wartości rynkowej zajmowanego lokalu, w zamian za wcześniejsze jego opuszczenie (art. 20 ust. 3 ustawy zmieniającej), oparte zostało na swobodnym uznaniu WAM.

Zdaniem Prokuratora zakwestionowany art. 20 ust. 4 ustawy zmieniającej, przewidujący przymusowe wykwaterowanie osób, które nie zwolniły zajmowanego lokalu mieszkalnego w określonych w ustawie wypadkach, nie uwzględnia powołanego wcześniej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2 czerwca 1999 r., sygn. K. 34/98, który zachowuje aktualność w niniejszej sprawie. Wygaszenie umowy najmu, z mocy prawa

wypowiedzenia, nie usprawiedliwia pominięcia sądowego orzekania w sprawie wykwaterowania byłego najemcy.

Wskazane wyżej argumenty przemawiają również za uznaniem niekonstytucyjności art. 27 ust. 2 w związku z art. 27 ust. 1 ustawy zmieniającej, który przewiduje w takim samym trybie przekwaterowanie lub wykwaterowanie innych osób niż wskazane w art. 20 ust. 1 ustawy zmieniającej ustawę o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, którym WAM wypowiedziała umowę najmu.

Prokurator omówił następnie wskazane przez Rzecznika wzorce kontroli. Podniósł, że szczegółową podstawę stanowi art. 64 ust. 2 Konstytucji, w którym zagwarantowana została równa ochrona praw majątkowych. Realizacja tej gwarancji polega na przyznaniu prawa do takiej samej ochrony wszystkim prawom majątkowym należącym do tej samej kategorii. Zróżnicowanie ochrony takich samych praw powinno znajdować uzasadnienie w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora dążenie ustawodawcy do zapewnienia wyłącznego korzystania żołnierzy zawodowych z zasobów mieszkaniowych WAM nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do naruszonych interesów najemców. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, jako podmiot publiczny, występujący w obrocie cywilnoprawnym, powinna być traktowana tak samo, jak inne podmioty obrotu. Ustawodawca uprzywilejował jej pozycję dla osiągnięcia zamierzonego celu, kosztem słabszej strony stosunku prawnego. Wygaśnięcie stosunku cywilnoprawnego następuje *ex lege*, bez zachowania podstawowych gwarancji właściwych dla tej kategorii praw (zachowanie odpowiedniego trybu wypowiedzenia i trybu egzekwowania skutków wynikających z ustania stosunku najmu).

Oceniając naruszenie art. 20 ust. 2 w związku z art. 20 ust. 1 i 3 ustawy zmieniającej ustawę o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, Prokurator stwierdził, że trudno byłoby przyjąć, że sam fakt pozbawienia tytułu prawnego jest naruszeniem zasady ochrony praw nabytych. Przedstawiając istotę najmu, Prokurator zauważył, że nie jest to stosunek trwały, gdyż może zostać jednostronnie rozwiązany bądź zmodyfikowany wolą stron. W tym znaczeniu Prokurator stwierdził, że nie można mówić o prawach nabytych z tytułu umowy najmu. Ochronie podlega natomiast majątkowe prawo podmiotowe do korzystania z lokalu.

3. Pismem z 7 czerwca 2006 r. stanowisko zajął Marszałek Sejmu. Wniósł on o stwierdzenie, że:

– art. 20 ust. 2 w związku z art. 20 ust. 1 i 3 ustawy zmieniającej ustawę o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP jest zgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji,

– art. 20 ust. 4 ustawy zmieniającej ustawę o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

– art. 27 ust. 2 w związku z art. 27 ust. 1 ustawy zmieniającej ustawę o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie w stosunku do osób zajmujących w dniu 30 czerwca 2004 r. lokale mieszkalne znajdujące się w zasobie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na podstawie umowy najmu, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Marszałek wskazał, że na podstawie przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, w pewnych wypadkach istnieje możliwość rozwiązania przez właściciela umowy najmu, bez obowiązku zapewnienia dotychczasowemu najemcy lokalu zamiennego czy lokalu socjalnego. W związku z tym Marszałek Sejmu dopuścił możliwość rozwiązania stosunku najmu z najemcą lokalu mieszkalnego mocą jednostronnego działania właściciela lokalu albo generalnego z mocy prawa bez zapewnienia rekompensaty finansowej lub lokalowej

najemcy. Zdaniem Marszałka, zaskarżone przepisy ustawy zmieniającej ustawę o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP są zbliżone do konstrukcji art. 11 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów. Różnica polega na określeniu krótszego okresu wygaśnięcia dotychczasowego stosunku najmu. Zdaniem Marszałka, dwuletni okres dostosowania się najemców lokali mieszkalnych z zasobów WAM, spełnia warunki dopuszczalnej ingerencji w prawa nabyte, określone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Zdaniem przedstawiciela Sejmu, udzielenie przez ustawodawcę pierwszeństwa ochronie prawa własności nastąpiło w sposób wyważony. Realizacja reformy zakwaterowania żołnierzy zawodowych usprawiedliwia przyjętą przez ustawodawcę drogę egzekwowania pierwszeństwa prawa własności przedmiotowych lokali mieszkalnych nad ochroną prawa najemców.

Ustawodawca, uwzględniając wytyczne Trybunału Konstytucyjnego, zapewnił adresatowi normy możliwość przystosowania się do nowych regulacji, które ograniczają jego prawa nabyte. Marszałek wywodzi ten wniosek z faktu, że na mocy art. 20 ust. 1 ustawy zmieniającej, najemca uzyskał okres dwóch lat na przystosowanie się do nowej sytuacji prawnej. Ponadto, zgodnie z art. 20 ust. 3 ustawy zmieniającej, ustawodawca przewidział możliwość uzyskania rekompensaty za ograniczenie ochrony praw nabytych najemcy (prawo do uzyskania świadczenia pieniężnego w wysokości 40% wartości rynkowej zajmowanego lokalu mieszkalnego lub lokalu zamiennego, które może zaproponować WAM).

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 20 ust. 4 ustawy zmieniającej, Marszałek wskazał, że pominięcie etapu sądowego postępowania rozpoznawczego w postępowaniu egzekucyjnym – w zakresie realizacji przymusowego wykwaterowania dotychczasowego najemcy – powoduje, że przepisy te są niezgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Marszałek Sejmu zauważył, że ustawodawca starał się zagwarantować w art. 45 ust. 3 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398, ze zm.; dalej: ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP) ochronę przed bezdomnością, wprowadzając odrębną procedurę zapewniającą minimum mieszkalne wymienionym w tym przepisie podmiotom.

Zarazem jednak Marszałek zgadza się ze stanowiskiem wnioskodawcy, że na mocy kwestionowanych przepisów różnicuje się uprawnienia najemców, których status wynika z umowy najmu. Nie usprawiedliwia to odstępstwa od równej ochrony praw majątkowych określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998 oraz z 26 kwietnia 1999 r., sygn. K. 33/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 71). Marszałek podkreślił, że nie jest możliwe wskazanie zależności między względami bezpieczeństwa państwa a prawem do równej ochrony praw majątkowych. W związku z tym zastosowanie trybu administracyjnego do egzekwowania praw ze stosunku najmu nie znajduje uzasadnienia.

Powołując się na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku o sygn. K. 34/98, Marszałek stwierdził, że standardy państwa prawnego oraz inne wartości konstytucyjne nie pozwalają na odmienną ochronę najemcy podlegającego przepisom ustawy zmieniającej ustawę o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 27 ust. 2 w związku z art. 27 ust. 1 ustawy zmieniającej, Marszałek wskazał, że zarzuty wobec tych przepisów są analogiczne do zarzutów wobec art. 20 ust. 4 tej ustawy. Regulacja ta powoduje zróżnicowanie ochrony prawnej najemców w zależności od tego, czy wynajmującym jest Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, czy też podmiot, do którego nie mają zastosowania kwestionowane przepisy, ale przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów. Powołując się na wyrok z 2 czerwca 1999 r., sygn. K. 34/98, Marszałek uznał, że stosowanie w stosunkach

cywilnoprawnych egzekucji administracyjnej, bez konieczności uzyskania prawomocnego orzeczenia sądowego zaopatrzonego w klauzulę wykonalności, wprowadzając różnicowanie ochrony najmu, narusza art. 64 ust. 2 Konstytucji.

4. W piśmie z 25 czerwca 2007 r. (znak: 1923) Minister Obrony Narodowej poinformował, że w związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego, zawieszono zostały działania Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, podejmowane na podstawie zaskarżonych przepisów, ze względu na nieodwracalne skutki podjęcia rozstrzygnięć na podstawie art. 20, do których mogłoby dojść w momencie uznania tego przepisu za niezgodny z Konstytucją.

5. Pismem z 10 stycznia 2008 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Ministra Obrony Narodowej o podanie informacji, na czym polegało zawieszenie działań WAM w zakresie stosowania niektórych przepisów ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP oraz zmianie niektórych innych ustaw. Trybunał wystąpił o przedstawienie informacji: 1) czy zawieszenie działań Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, o jakich informował Minister Obrony Narodowej w piśmie do Trybunału Konstytucyjnego z 25 czerwca 2007 r., polegało na niepodejmowaniu w ogóle żadnych czynności przewidzianych ustawą o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP wobec najemców, czy też WAM podjął takie czynności, ale zawiesił je w momencie skierowania przez Rzecznika Praw Obywatelskich wniosku do Trybunału Konstytucyjnego; 2) czy wszczęto procedurę przymusowego wykwaterowania z lokali WAM, na podstawie art. 20 ust. 4 ustawy, ilu najemców było objętych takim wykwaterowaniem, czy dokonano takich wykwaterowań i ile ich było; 3) czy wszczęto procedurę przymusowego wykwaterowania z lokali WAM na podstawie art. 27 ust. 2 w związku ust. 1 ustawy; ilu najemców było objętych takim wykwaterowaniem, czy dokonano takich wykwaterowań i ile ich było; 4) ilu najemców skorzystało z propozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej polegającej na przyjęciu lokalu zamiennego w zamian za wcześniejsze opuszczenie lokalu WAM.

6. Minister Obrony Narodowej, odnosząc się do pisma Trybunału Konstytucyjnego z 10 stycznia 2008 r., 22 stycznia 2008 r. udzielił odpowiedzi na postawione pytania (pismo z 22 stycznia 2008 r., znak: 249/S/2). Minister Obrony Narodowej wskazał, że zawieszenie działań WAM w zakresie stosowania niektórych przepisów ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP polegało na: 1) informowaniu osób niebędących żołnierzami zawodowymi pełniącymi zawodową służbę wojskową na podstawie kontraktu na pełnienie służby stałej, zamieszkujących na podstawie umowy najmu lub innego niż decyzja administracyjna tytułu prawnego w lokalu mieszkalnym przeznaczonym na zakwaterowanie żołnierzy służby stałej o konsekwencjach wynikających z obowiązujących regulacji prawnych w kwestii utraty prawa do zamieszkiwania w zajmowanym lokalu mieszkalnym; 2) informowaniu osób, które zwróciły się z wnioskiem o nabycie zajmowanego lokalu, że działania związane ze sprzedażą lokali mieszkalnych zajmowanych na podstawie umów najmu zostały wstrzymane lub zawieszono do czasu wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny; 3) wstrzymaniu lub zawieszeniu podjętych działań, postępowań, w związku z wniesionym wnioskiem; 4) niepodejmowaniu czynności przewidzianych niniejszą ustawą.

Procedury przymusowego wykwaterowania wynikające z art. 20 ust. 4 ustawy zmieniającej wszczęto wobec 22 osób; wykwaterowano 3 najemców. Większość oddziałów regionalnych nie wszczyniała procedur przymusowego wykwaterowania z uwagi na złożenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Procedura przymusowego wykwaterowania na podstawie art. 27 ust. 2 w związku z ust. 1 ustawy zmieniającej objęła 24 najemców, z czego zrealizowano 4 wykwaterowania.

Z propozycji polegającej na przyjęciu lokalu zamiennego w zamian za wcześniejsze opuszczenie lokalu WAM skorzystało 36 najemców.

II

Podczas rozprawy wszyscy uczestnicy postępowania podtrzymali wyjaśnienia złożone w formie pisemnej.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Problem konstytucyjny.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 116, poz. 1203, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca ustawę o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP albo ustawa zmieniająca) zmieniła reżim korzystania z lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Nowa regulacja prowadziła do następujących zmian: 1) wygaśnięcia tytułu prawnego na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy zmieniającej; 2) wprowadzenia administracyjnego trybu orzekania o opróżnieniu lokalu, do którego tytuł wygasł z mocy prawa (art. 20 ust. 4 ustawy zmieniającej); 3) zastosowania trybu administracyjnego do egzekucji obowiązków wynikających ze stosunku cywilnoprawnego.

Na tle niniejszej sprawy pojawiły się dwa podstawowe problemy konstytucyjne:

a) czy ingerencja ustawodawcy w prawo do mieszkania przez to, że prawo nabyte na podstawie umowy najmu lub innego tytułu niż decyzja administracyjna zostało wygaszone z mocy prawa, nie narusza konstytucyjnego prawa do równej ochrony praw majątkowych zagwarantowane w art. 64 ust. 2 Konstytucji i zasady demokratycznego państwa prawnego w odniesieniu do ochrony praw nabytych oraz

b) czy sposób opróżnienia lokali w stosunku do podmiotów, których tytuł prawny wygasł z mocy prawa, nie narusza zasady równej ochrony praw majątkowych. W tym wypadku chodzi o to, że osoby wynajmujące lokale albo korzystające z mieszkań z zasobów WAM na podstawie innego tytułu niż decyzja administracyjna są potraktowane mniej korzystnie niż podmioty, które korzystają z lokali mieszkalnych na zasadach ogólnych.

2. Przepisy dotyczące zakwaterowania Sił Zbrojnych RP – kształtowanie się zmian regulacji prawnej.

2.1. Podstawowe założenia ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP.

Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398, ze zm.; dalej: ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP) uregulowała zasady rozmieszczenia żołnierzy i innych osób określonych w ustawie. Głównym celem regulacji było zapewnienie zakwaterowania żołnierzom na czas pełnienia służby wojskowej. Służyć temu miały lokale przekazane do dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. W ustawie wprowadzono zasadę, że lokale

mieszkalne pochodzące z zasobów WAM będą przeznaczone na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych żołnierzy pełniących służbę zawodową.

Ponadto ustawodawca zdecydował, że jednym z zadań zleconych WAM z zakresu administracji będzie prawo do wynajmowania lokali mieszkalnych osobom, które nie są żołnierzami (art. 16 ust. 2 pkt 4 i art. 17 pkt 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, wg tekstu pierwotnego ustawy: Dz. U. z 1995 r. Nr 86, poz. 433). Stosunek z tymi podmiotami miał być nawiązywany na podstawie umowy cywilnoprawnej. Najemcy mieszkań z zasobów WAM, niebędący żołnierzami, podlegali ochronie takiej jak inni najemcy, chyba że przepisy ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP regulowały tę kwestię odrębnie.

2.2. Sytuacja prawna najemców po zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP w 2004 r.

Zmiana wyżej zarysowanego stanu normatywnego nastąpiła na mocy ustawy z 16 kwietnia 2004 r. zmieniającej ustawę o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. W akcie tym ustawodawca pozbawił Wojskową Agencję Mieszkaniową uprawnienia do wynajmowania lokali mieszkalnych z zasobu WAM. Przed nowelizacją art. 17 pkt 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP stanowił, że Agencja gospodaruje mieniem, między innymi poprzez zawieranie umów sprzedaży, dzierżawy, najmu lub użyczenia lokali użytkowych, elementów infrastruktury technicznej i społecznej oraz innych nieruchomości.

Zgodnie z nowym brzmieniem przepisu, Agencja gospodaruje mieniem w szczególności przez sprzedaż nieruchomości, oddawanie ich w trwały zarząd, dzierżawę, najem, użyczenie albo ich zamianę oraz ustanawianie i nabywanie ustanowionych na nich ograniczonych praw rzeczowych. Nie dotyczy to lokali mieszkalnych (zob. art. 17 ust. 1 pkt 2). W ten sposób lokale mieszkalne zostały wyłączone z gospodarowania mieniem przez WAM.

Na mocy omawianej nowelizacji ustawodawca zrezygnował z tzw. prawa do kwatery, a określił jedynie prawo żołnierza do zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym z zasobu WAM. Przed nowelizacją art. 22 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP stanowił, że prawo do kwatery przysługuje żołnierzowi zawodowemu od dnia powołania go do czynnej służby wojskowej pełnionej jako służba stała. Prawo to przysługuje również żołnierzowi zawodowemu przeniesionemu w stan nieczynny.

Ustawa zmieniająca ustawę o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP z 2004 r. w art. 20 przewidziała wygaśnięcie z mocy prawa stosunku najmu niektórych podmiotów wynajmujących lokale mieszkalne z zasobu WAM. Ta sytuacja miała dotyczyć osoby niebędącej żołnierzem zawodowym pełniącym zawodową służbę wojskową na podstawie kontraktu na pełnienie służby stałej, zamieszkującej na podstawie umowy najmu lub innego niż decyzja administracyjna tytułu prawnego w lokalu mieszkalnym przeznaczonym na zakwaterowanie żołnierzy zawodowych pełniących zawodową służbę wojskową na podstawie kontraktu na pełnienie służby stałej. W wypadku gdy taka osoba lub jej małżonek nie posiada tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego lub lokalu zamiennego, przysługuje jej prawo do zamieszkiwania w tym lokalu przez dwa lata od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Z przepisu tego można wnioskować, że jeżeli najemca albo osoba stale z nim zamieszkująca posiadali tytuł prawny do innego lokalu, to nie przysługuje im prawo zamieszkiwania w tym lokalu przez 2 lata od dnia wejścia w życie ustawy. Ustawodawca ustanowił też regulację, zgodnie z którą w ciągu dwóch lat od dnia wejścia w życie ustawy Wojskowa Agencja Mieszkaniowa może zaproponować w zamian za wcześniejsze

opuszczenie lokalu mieszkalnego lokal zamienny albo świadczenie w wysokości 40% wartości rynkowej zajmowanego lokalu.

W art. 20 ust. 4 ustawy zmieniającej ustawodawca zdecydował, że osoby niebędące żołnierzami zawodowymi pełniącymi zawodową służbę wojskową na podstawie kontraktu na pełnienie służby stałej zajmujące lokal mieszkalny przeznaczony na zakwaterowanie żołnierzy zawodowych pełniących zawodową służbę wojskową na podstawie kontraktu na pełnienie służby stałej, które nie zwolniły zajmowanego lokalu mieszkalnego, gdyż nie przysługuje im tytuł prawny do innego lokalu mieszkalnego albo odmówiły skorzystania z uprawnień, które im zaproponowała WAM, podlegają przymusowemu wykwaterowaniu.

W art. 27 ustawy zmieniającej ustanowiono, że w stosunku do osób, o których mowa w art. 41 i art. 44 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, zajmujących w dniu 30 czerwca 2004 r. lokale mieszkalne znajdujące się w zasobie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, dyrektor oddziału regionalnego WAM wydaje decyzję o zwolnieniu lokalu mieszkalnego lub wypowiedza umowę najmu. Po uprawomocnieniu się decyzji lub upływie terminu wypowiedzenia, dyrektor oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej zarządza odpowiednio przymusowe wykwaterowanie lub przekwaterowanie.

Nowelizując ustawę o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, ustawodawca zrezygnował z powiązania tego aktu normatywnego z ustawą 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.; dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów). Uczynił to, zmieniając treść art. 29 tej ustawy (na podstawie art. 1 pkt 19 ustawy zmieniającej). W ustawie o ochronie praw lokatorów art. 1a stanowi, że: „Przepisów ustawy nie stosuje się do lokali będących w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej”. W ten sposób odstąpiono od odpowiedniego stosowania tych przepisów w przypadku lokali mieszkalnych pozostających w zasobach WAM.

2.3. Skutki ustawy zmieniającej z 16 kwietnia 2004 r.

Jak wynika z prac legislacyjnych, celem nowelizacji było przywrócenie zasady, że jedynie żołnierzowi przysługuje prawo do zamieszkiwania w kwaterze. Lokale z zasobów Wojskowej Agencji Mieszkaniowej mają służyć tylko żołnierzom zawodowym na czas pełnienia służby. Art. 20 ustawy zmieniającej miał rozstrzygnąć sytuację osób nieuprawnionych do zajmowania lokalu w rozumieniu obecnie obowiązującej ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP (druk sejmowy nr 1850, IV kadencja Sejmu). Na podstawie ustawy zmieniającej ustawę o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, przeznaczenie lokali mieszkalnych będących w dyspozycji WAM zostało uregulowane zgodnie z pierwotnymi założeniami twórców tego aktu normatywnego.

Zmiana ta stanowiła ingerencję ustawodawcy w nabyte prawo do mieszkania. Sposób jej wprowadzenia ingeruje w ukształtowane stosunki prawne, dlatego Trybunał Konstytucyjny postanowił rozważyć, czy ingerencja ta jest dopuszczalna i nie narusza Konstytucji.

W wypadku wygaszenia stosunku cywilnoprawnego *ex lege* brak jest bowiem jakiegokolwiek procedury sprawdzającej, czy w momencie nastąpienia skutku zrealizowane zostały ustawowe przesłanki wygaszenia. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa stała się zarówno podmiotem orzekającym jak i egzekucyjnym w sytuacji, gdy równocześnie realizuje uprawnienia właścicielskie i jest stroną stosunku najmu.

3. Prawo do lokalu mieszkalnego z zasobów Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

3.1. Znaczenie konstytucyjnego „prawa do mieszkania” na gruncie Konstytucji.

Konstytucja nie formułuje prawa do mieszkania w znaczeniu prawa podmiotowego każdego obywatela lub każdej rodziny. Art. 75 Konstytucji stanowi o obowiązku władz publicznych prowadzenia takiej polityki, która sprzyjać ma zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałaniu bezdomności, wspieraniu rozwoju budownictwa socjalnego oraz popieraniu działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Powstrzymanie się ustrojodawcy od sformułowania prawa do mieszkania jako prawa podmiotowego jest traktowane w doktrynie jako wyraz realizmu Konstytucji (por. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 75*, Warszawa 2003, s. 2). Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje pogląd, iż Konstytucja nie ustanawia prawa podmiotowego do mieszkania, lecz określa zadania państwa dotyczące sfery mieszkalnictwa, poprzez wskazanie wartości, które ustawodawca jest zobowiązany chronić (są one przytoczone w treści art. 75 Konstytucji).

Nie istnieje również „prawo do lokalu” jako takiego, jako kategoria konstytucyjna. Istnieje natomiast „ochrona praw lokatorów” o jakiej stanowi art. 75 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten nakłada na ustawodawcę obowiązek wydania przepisów ustawowych zapewniających taką ochronę. Pojęcie „lokatora”, jak zwraca się uwagę w literaturze, należy rozumieć szeroko, jako obejmujące każdego użytkownika, zajmującego lokal mieszkalny na podstawie ważnego tytułu prawnego, innego niż prawo własności. Odnosi się ono także do „najemców” tj. do osób, które pozostają w stosunku najmu lokalu mieszkalnego. Sytuacja prawna lokatora jest wyznaczona przez typ uprawnienia, jakie mu przysługuje do zajmowanego lokalu. Uprawnienia te można zaliczyć do „innych praw majątkowych” w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji, co oznacza, że w płaszczyźnie prawa materialnego ochrona praw lokatorów opierać się będzie przede wszystkim o ten przepis, jako że ustanawia on prawo podmiotowe o randze konstytucyjnej (por. L. Garlicki, *Konstytucja ...*).

3.2. Konstytucyjne standardy ochrony najemców i lokatorów.

Trybunał Konstytucyjny szeroko wypowiedział się na temat ochrony praw najemców, a także innych lokatorów. Wskazywał, że prawo do mieszkania umożliwia realizację godności. W związku z powyższym standard ochrony tego prawa powinien być wysoki. Ochrona prawa najemców i lokatorów powinna być wzmocniona możliwością skorzystania z prawa do sądu.

Trybunał wskazywał, że obowiązek zapewnienia minimalnego standardu ochrony interesów lokatorów wynika z podstawowych założeń aksjologicznych polskiego systemu prawnego – w szczególności niezbywalnej godności człowieka (art. 30 Konstytucji). W związku z powyższym jednym z podstawowych obowiązków władzy publicznej jest prowadzenie właściwej polityki mieszkaniowej, popieranie starań obywateli o mieszkanie, a także tworzenie publicznego zasobu mieszkaniowego i gospodarowanie nim.

Konstytucyjną podstawę regulacji w tej materii stanowi art. 75 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym 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. Artykuł 75 ust. 2 Konstytucji stanowi, że ochronę praw lokatorów ma określać ustawa. Regulacja ta jest wskazówką co do preferowanego przez ustrojodawcę sposobu rozwiązywania 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).

Na podstawie 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 przepisów dotyczących ochrony praw lokatorów ma nie tylko walor konstytucjonalizacji godnych ochrony uprawnień osób należących do tej kategorii (por. wyrok z 23 maja 2006 r., sygn. SK 51/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 58).

Obowiązkiem ustawodawcy jest stworzenie określonego, spójnego i funkcjonalnego systemu, tak żeby tworzone konstrukcje prawne były poprawne pod względem legislacyjnym, ale też by miały na uwadze rozsądne i sprawiedliwe wyważenie interesów wskazanych grup społecznych. Powtarzając tezy z wyroku o sygn. SK 51/05, Trybunał Konstytucyjny jeszcze raz pragnie podkreślić, że ustawodawca – kierując się dyrektywami wynikającymi nie tylko z art. 75, ale również z art. 2, art. 20, art. 21, czy też art. 64 Konstytucji – powinien zmierzać w kierunku ukształtowania interesów właścicieli lokali oraz lokatorów w sposób minimalizujący ewentualne antagonizmy (zob. też wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., o sygn. P. 11/98). Nie jest taką regulacją ta, która zakłada zakończenie stosunku cywilnoprawnego z mocy prawa bez stworzenia gwarancji i przepisów osłonowych, które złagodziłyby konsekwencje ingerencji ustawodawcy w prawo do mieszkania. W rozpatrywanej sprawie ustawodawca, wygaszając stosunek cywilnoprawny *ex lege* i przewidując wykwaterowanie, nie zapewnił najemcom i osobom korzystającym z lokali mieszkalnych z zasobów WAM, na podstawie innego niż decyzja administracyjna tytułu prawnego, skutecznego prawa do sądu. Zastosował środek dotkliwy o nieodwracalnych skutkach, bez zapewnienia właściwych regulacji osłonowych, przez co naruszył konstytucyjne majątkowe prawo do mieszkania.

W art. 75 i art. 76 Konstytucji ustrojodawca ustanawia dla władzy publicznej obowiązek zagwarantowania trwałości stosunku prawnego, stanowiącego podstawę korzystania z mieszkania. Na podstawie art. 76 Konstytucji ustawodawca został upoważniony do wprowadzania regulacji prewencyjnych, zapobiegających występowaniu nieuczciwych praktyk rynkowych. Przepis nakłada na władze publiczne obowiązek ochrony najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Władze publiczne mogą zapewnić tę ochronę między innymi przez ustanowienie odpowiednich regulacji ustawowych zapobiegających nadmiernym i arbitralnym działaniom właścicieli. Oznacza to, że władze publiczne mają prawo ingerencji w stosunki cywilnoprawne i w prawo własności (por. wyrok z 17 maja 2006 r., sygn. K 33/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 57). Regulacja zawarta w art. 20 ustawy zmieniającej stawia państwo w uprzywilejowanej pozycji. Jest to niezgodne z zasadą równości podmiotów w stosunku cywilnoprawnym.

W wyroku z 10 października 2000 r. (sygn. P. 8/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 190) Trybunał wskazał też, że zapewnienie pewnego stopnia ochrony praw właścicieli nie musi automatycznie oznaczać uszczuplenia stopnia ochrony praw najemców. Ochronę obu wskazanych praw majątkowych można bowiem konstruować w oparciu o inne środki i procedury.

Przeprowadzone wyżej wywody pozwalają podać w wątpliwość konstytucyjność zaskarżonych przepisów. Omawiana regulacja nie spełnia bowiem standardów wynikających z zadań państwa odnośnie do kwestii mieszkaniowych.

3.3. Ingerencja prawodawcy w stosunek prawny stanowiący podstawę do korzystania z mieszkania przez jego wygaszenie z mocy prawa.

Wygaszając stosunek prawny stanowiący podstawę do korzystania z mieszkania *ex lege*, ustawodawca pozbawił pewne podmioty praw nabytych. W kwestii ochrony tych

praw Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się już wielokrotnie, również przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r.

W orzeczeniu z 22 sierpnia 1990 r. (sygn. K. 7/90, OTK z 1990 r., poz. 5) Trybunał zauważył, że prawa nabyte powinny być chronione ze względu na zasadę państwa prawnego. Nie można jednak przyjmować, że każda zmiana przepisów na niekorzyść danego podmiotu jest zakazana z uwagi na ochronę praw nabytych. W wyroku z 22 grudnia 1997 r. (sygn. K. 2/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 72) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że Konstytucja nie zakazuje ustawodawcy wprowadzania jakichkolwiek zmian do istniejących regulacji prawnych, także połączonych z pogorszeniem sytuacji niektórych grup obywateli. „Ingerencja ustawodawcy w prawa nabyte, a zwłaszcza ich ograniczenie, jest dopuszczalna, gdy przemawia za tym inny konstytucyjnie chroniony interes publiczny, ale przy zastosowaniu procedury umożliwiającej zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji i odpowiednie rozporządzenie swoimi prawami” (por. wyroki TK z: 15 września 1998 r., sygn. K. 10/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 64; z 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256 oraz orzeczenie z 12 stycznia 1995 r., sygn. K. 12/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 2).

Konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych nie dopuszcza możliwości arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw przysługujących podmiotom występującym w obrocie. Nie można jednak absolutyzować ochrony praw nabytych, gdyż taki stan uniemożliwiłby wprowadzanie potrzebnych zmian w obowiązujących regulacjach prawnych. Ingerując w prawa nabyte, prawodawca powinien wprowadzić rozwiązania, które zminimalizują negatywne skutki dla zainteresowanych i umożliwią im dostosowanie się do nowej sytuacji. Mają temu służyć między innymi instytucja nakazu zachowania odpowiedniego okresu *vacatio legis* czy stanowienie przepisów intertemporalnych oraz dostosowujących (por. wyroki z 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50 oraz z 2 grudnia 2002 r., sygn. SK 20/01, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 89).

Trybunał Konstytucyjny pragnie również przypomnieć, że uchylenie albo ograniczenie przez prawodawcę prawa nabytego musi spełniać określone warunki. Analizując dopuszczalność ograniczeń, należy rozważyć: 1) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w wartościach konstytucyjnych, 2) czy istnieje możliwość realizacji danej wartości bez naruszenia praw nabytych, 3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania, żeby zapewnić jednostce możliwość przystosowania się do nowej regulacji (por. wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99 OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; wyrok z 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 42).

Odnosząc wyżej wskazane przesłanki ingerencji w prawa nabyte do omawianej sprawy, należy zauważyć, że sam fakt, iż ustawa szczególna reguluje pozycję najemców i innych lokatorów mieszkań z zasobów WAM mniej korzystnie niż w przypadku lokatorów innych mieszkań, nie może świadczyć o przekroczeniu granicy, które powodowałoby obalenie domniemania konstytucyjności kwestionowanych przepisów. Należy również wskazać, że zgodnie z art. 1a ustawy o ochronie praw lokatorów, ustawy tej nie stosuje się do mieszkań z Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

Analizując ingerencję w stosunek prawny stanowiący podstawę do korzystania z mieszkania, Trybunał pragnie zauważyć jednak, że cel wygaszenia tego stosunku *ex lege* na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy zmieniającej, jakim było skuteczne zapewnienie zakwaterowania Sił Zbrojnych RP i pozyskanie na ten cel odpowiednich lokali mieszkalnych, nie mieści się w wartościach konstytucyjnych, określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ingerencja w prawo do mieszkania w tak rygorystyczny sposób narusza

konstytucyjne prawo do mieszkania. Narusza też zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa przez to, że regulacja ingeruje w ukształtowane stosunki prawne bez zapewnienia podmiotom tych stosunków ochrony minimalizującej negatywne skutki odebrania prawa.

Trybunał Konstytucyjny nie neguje swobody ustawodawcy kształtowania różnych stosunków prawnych. Pragnie podkreślić, że Skarb Państwa na podstawie obowiązującej ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP może realizować uprawnienia właścicielskie. Swoboda ustawodawcy polega na tym, iż przesądził on, że WAM nie będzie już miała uprawnienia do wynajmowania lokali mieszkalnych. Jednak nowa regulacja ingeruje w stosunki powstałe pod rządami starych przepisów.

Wygaznienie stosunku prawnego *ex lege* nie jest niezbędne dla realizacji założonego przez ustawodawcę celu, jakim jest pozyskanie lokali mieszkalnych na zakwaterowanie żołnierzy. Ten sam skutek można osiągnąć środkami mniej rygorystycznymi.

Trybunał Konstytucyjny pragnie przytoczyć jeszcze pogląd Z. Ziemińskiego, zgodnie z którym: „Sankcja nieważności w systemie prawnym tylko w jaskrawych przypadkach może być uznana sama przez się, bez deklaracji organu oficjalnie stwierdzającego nieważność owej czynności, i to «z urzędu». Kiedy indziej uznanie czynności za nieważną następuje na wniosek podmiotów mających kompetencję do zainicjowania odpowiedniego postępowania, często w ograniczonych okolicznościach i w ograniczonym czasie, a przy niezachowaniu tych wszystkich wymogów dochodzi do konwalidacji wadliwie dokonanej czynności (...) niewłaściwie dokonana czynność prawna, jeśli nawet zostanie później unieważniona, pozostawia wszakże określone skutki prawne i to w sposób trwały” (*Z teorii i filozofii prawa Zygmunta Ziemińskiego*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2007, s. 103-104).

Z przeprowadzonych wywodów wynika to, iż skoro ochrona lokatorów ma genezę konstytucyjną, a z kolei zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jest zadaniem państwa, to wadliwe jest posługiwanie się przez ustawodawcę instrumentami budzącymi wątpliwość co do rzetelnej i efektywnej możliwości sprawdzenia i kontroli procedury, czy zamiar ustawodawcy jest realizowany poprawnie. Jeśli utrata prawa jest automatyczna, to nie ma tu miejsca ani na kontrolę, ani na gwarancje o charakterze proceduralnym, gdyż w jednym podmiocie prawa zbiegają się funkcje sędziego i egzekutora zainteresowanego wynikiem sprawy. Ewentualna dotkliwość następstw wobec lokatorów jest zaś bardzo duża i w warunkach polskich jest w praktyce nie do odwrócenia. W związku z tym Trybunał zwraca uwagę, że tego typu automatycznym rozwiązaniem prawodawca nie powinien się posługiwać w regulowaniu majątkowego prawa do mieszkania.

Podobnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 marca 2007 r. (sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26), dotyczącym wygaszania mandatów wójta, burmistrza i prezydenta miasta wskutek niezłożenia oświadczeń majątkowych. Ustawodawca posłużył się wówczas konstrukcją skutku następującego automatycznie, bez zapewnienia procedury gwarancyjnej i braku jakiegokolwiek możliwości sanacji skutku niezłożenia oświadczenia. Podobnie jak w niniejszej sprawie, wyrok w sprawie o sygn. K 8/07 dotyczył regulacji o bardzo rygorystycznych następstwach (wygaszenie mandatu z mocy prawa). Prawodawca nie zapewniał procedury weryfikacyjnej, która polegałaby na ustaleniu przyczyny naruszenia prawa, i możliwości sanacji ewentualnego błędu. Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że im bardziej rygorystyczna jest sankcja wobec podmiotu prawa, tym większe i lepsze winno być mu zapewnione „oprzyrządowanie proceduralne”.

Zmieniając prawo, ustawodawca jest zobowiązany do szczególnej staranności. Musi realizować wymogi wynikające z zasad demokratycznego państwa prawnego dotyczące zmiany przepisów. W związku z tym ma obowiązek ustanowienia regulacji

przejściowych i dostosowujących, żeby adresaci norm mogli zapoznać się z nową regulacją i zaadaptować do niej. W wypadku ingerencji w prawa nabyte (tu prawo do mieszkania) jednostka powinna uzyskać rekompensatę za utracone prawo. W rozpatrywanej sprawie ten warunek nie jest spełniony, gdyż możliwość zaproponowania lokalu zamiennego lub 40% bonifikaty wartości rynkowej zajmowanego lokalu przez WAM nie jest skierowana do wszystkich podmiotów i wiąże się z uznaniowością działania Agencji. Nie gwarantuje więc właściwej realizacji prawa do mieszkania. Zaproponowane rozwiązania nie są ekwiwalentem utraconego prawa.

3.4. Orzecznictwo sądów w Europie dotyczące ingerencji prawodawcy w ukształtowane stosunki prawne.

Problematyka ingerencji ustawodawcy w ukształtowane stosunki prawne jest przedmiotem orzecznictwa konstytucyjnego w innych państwach.

Przede wszystkim w orzecznictwie tym podkreśla się konieczność zapewnienia przez ustawodawcę ekwiwalentności praw odbieranych podmiotom prawa, w sytuacji gdy działały one w zaufaniu do obowiązujących regulacji prawnych. Przykładowo Francuska Rada Konstytucyjna wyrokiem z 20 stycznia 1984 r. (nr 84-165 DC) stwierdziła, iż przepis z ustawy o szkolnictwie wyższym (art. 68 zdanie 1), który derogował ustawę o kierunkach studiów, jest sprzeczny z Konstytucją dlatego, że odbierał nauczycielom akademickim uprawnienia (gwarancje) nabyte zgodnie z wymaganiami konstytucyjnymi. Z kolei w wyroku z 29 grudnia 1986 r. (nr 86-223 DC) Rada potwierdziła konstytucyjność zmiany w ustawie budżetowej za rok 1986 (zmiana ta przewidywała stosowanie do wydanych już decyzji podatkowych nowych zasad ewaluacji i nowego katalogu zwolnień podatkowych). Ustawodawca skonstruował tak regulację przejściową, że mimo przewidzianej retroaktywności, uniknął nadużycia władzy fiskalnej i w konsekwencji szkód po stronie podatników. Zapewnił ponadto respekt dla prawomocnych orzeczeń sądowych i praw nimi ustalonych.

Podobną myśl, podkreślającą obowiązek prawodawcy do respektowania ukształtowanych stosunków prawnych, odnajdujemy w orzecznictwie Sądu Najwyższego Estonii. Chodzi tu o orzeczenia z 30 września 1998 r. (nr 3-4-1-6-98) i z 17 marca 1999 r. (nr 3-4-1-2-99). W pierwszym z nich Sąd Najwyższy wskazał, że działanie ustawodawcy polegające na istotnym zawężeniu możliwości uzyskania odszkodowań przez właścicieli, którzy zostali bezprawnie pozbawieni swoich praw, a ich mienie uległo zniszczeniu, jest niekonstytucyjne. Sprzeczność konstrukcji przyjętej przez prawodawcę z zasadą pewności prawa i ochrony uprawnionych oczekiwań podmiotów prawa polegała na faktycznym pozbawieniu możliwości skompensowania szkód osób, które w zaufaniu do obowiązujących przepisów podjęły działania zmierzające do uzyskania odszkodowania (i których roszczenia były uznane na mocy decyzji wydanych na podstawie obowiązującego prawa). W drugim z przywoływanych orzeczeń SN Estonii uznał, że osoby, które w zaufaniu do obowiązującego prawa podjęły działania zmierzające do odzyskania własności lub uzyskania odszkodowania za wyłączone mienie, i w tym celu złożyły stosowne wnioski we właściwym terminie, powinny mieć gwarancję, że ich żądania będą rozpatrzone na podstawie przepisów obowiązujących w chwili wniesienia tych wniosków. Poprzez złożenie wniosku podmioty te rozpoczęły realizowanie swoich uprawnień (które w tym czasie im przysługiwały) i mogły mieć zasadne oczekiwanie, że nie zostaną arbitralnie pozbawione możliwości dochodzenia swoich roszczeń przez prawodawcę. SN stwierdził, że każdy powinien mieć możliwość ułożenia sobie swoich życiowych działań w uzasadnionym przekonaniu, że nadane mu prawa i nałożone na niego obowiązki będą stabilne i nie zostaną nagle zmienione w sposób dla niego niekorzystny. Takie zmiany legislacyjne w stosunku do podmiotów prawa nie mogą być pułapką dla obywateli.

Kolejnym problemem podnoszonym przez europejskie jurysdykcje konstytucyjne jest kwestia zapewnienia odpowiedniego okresu na dostosowanie się do nowej regulacji prawnej. Przykładowo estoński Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 2 grudnia 2004 r. (nr 3-4-1-20-04) podniósł kwestię „rozsądnego” okresu, jaki musi dać prawodawca podmiotom prawa na dostosowanie się do zmieniającej ich położenie regulacji prawnej.

W kontekście niniejszej sprawy rozpatrywanej przez Trybunał Konstytucyjny, na uwagę zasługuje orzeczenie z 17 stycznia 2002 r. Sądu Konstytucyjnego Słowacji (PL US 25/00) o niekonstytucyjności ustawy nowelizującej, która z mocy prawa wygaszała, określone stosunki najmu. Znowelizowana ustawa o fundacji dzieci i młodzieży nakazywała dostosowanie do nowych warunków prawnych, dotychczas zawartych przez fundację umów najmu. W przeciwnym wypadku umowy miały wygasnąć z mocy prawa po upływie sześciu miesięcy od wejścia w życie noweli. Sąd Konstytucyjny zdezwuował takie działanie prawodawcy, jako naruszające następujące zasady prawa: podziału władz (unieważnianie umów należy do właściwości władzy sądowniczej), pewności prawa oraz ochrony praw nabytych. Naruszenie zasady pewności prawa polegało na tym, że w poszczególnych stosunkach zobowiązaniowych, umowach najmu, umowach pożyczki lub w innych czynnościach prawnych, powstałych w związku z realizacją ustawy, zostały zmienione warunki wykonywania określonych stosunków oraz prawa nabyte już przez podmioty prawa. Uczestnicy tych relacji prawnych działali zarówno w zaufaniu do prawa przedmiotowego (*objektivne pravo*) wyrażonego w Konstytucji i w ustawach, jak i w zaufaniu do prawa podmiotowego (*pravo subjektivne*) na podstawie umów i innych czynności prawnych. Nie mogli oni jednocześnie w uzasadniony sposób przewidzieć, że ich prawa, roszczenia i zobowiązania wygasną bezpośrednio z mocy ustawy. Sąd Konstytucyjny uznał ponadto, że prawodawca nie może celowo wyłączyć jurysdykcji sądów powszechnych (*rozhodovacej pravomocnosti*) w sprawach cywilnoprawnych dotyczących stosunków umownych ani ograniczyć lub wyłączyć dostępu do sądu poprzez uchwalenie noweli, która bezpośrednio z mocy ustawy prowadzi do wygaszenia umów.

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny pragnie zauważyć, że orzekanie przez jurysdykcje konstytucyjne innych państw w sprawie konstytucyjności określonych aktów normatywnych ingerujących w ukształtowane stosunki prawne było uzależnione od tego, czy prawodawca zdołał zapewnić odpowiednie gwarancje proceduralne, przepisy osłonowe i przejściowe. Taki sam standard podejścia do respektowania ukształtowanych stosunków prawnych wyznacza ustawodawca Konstytucja RP.

3.5. Problem naruszenia nakazu stosowania odpowiedniej *vacatio legis*.

W związku z ingerencją w stosunek prawny stanowiący podstawę do korzystania z mieszkania Trybunał Konstytucyjny pragnie zwrócić uwagę na to, że ustawodawca, wygaszając go, zezwolił osobom, które nie mają tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego albo ich osoby bliskie nie mają prawa do takiego lokalu, na zamieszkiwanie w lokalu przez dwa lata od dnia wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Zdaniem Trybunału ta regulacja nie jest wystarczająca, by dostosować się do nowej sytuacji. Należy podkreślić, że mieszkańcami lokali należących do zasobu WAM są często ludzie, którzy z różnych przyczyn społecznych mogą mieć trudności ze zdobyciem nowego lokalu mieszkalnego. Sam fakt, że obecna sytuacja na rynku mieszkaniowym jest dość trudna, brakuje tanich mieszkań, a więc okres dwuletni jest zbyt krótki, żeby jednostka mogła zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe, zasadniczo nie wpływa na uznanie danej regulacji za niezgodną z Konstytucją. Należy jednak podkreślić, że ustawodawca w art. 20 ust. 1 ustawy zmieniającej zróżnicował sytuację podmiotów, które posiadają tytuł do innego lokalu w stosunku do innych najemców WAM. W sytuacji, gdy osoby niebędące żołnierzami albo ich osoby bliskie

posiadają tytuł prawny do innego lokalu mieszkalnego, ich prawo najmu wygasa *ex lege* z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej.

Ustawa zmieniająca została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 24 maja 2004 r. Zgodnie z art. 30 tej ustawy, weszła w życie 1 lipca 2004 r., z wyjątkiem art. 1 pkt 6, który wszedł w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, oraz art. 7, który wszedł w życie 1 stycznia 2005 r. To znaczy, że osoby, których prawo najmu miało wygasnąć *ex lege* 1 lipca 2004 r., miały 38 dni na zapoznanie się z nową regulacją i uregulowanie spraw związanych z tytułem prawnym do innego lokalu mieszkalnego. Należy stwierdzić, że ustawodawca wykazał się w tym wypadku brakiem należytej staranności. Wyżej wskazana *vacatio legis* jest za krótka na dostosowanie się do nowej sytuacji. To uchybienie powoduje naruszenie zasad demokratycznego państwa prawnego i sprawia, że kwestionowana regulacja jest niezgodna z Konstytucją.

3.6. Podsumowanie.

Powyższa wskazana analiza prowadzi do wniosku, że art. 20 ust. 2 w związku z ust. 1 i 3 ustawy zmieniającej ustawę o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji. W omawianym tu wypadku ustawodawca wykroczył poza swobodę regulacji dotyczącej ingerencji w nabyte prawo do mieszkania, które to prawo jest chronione przez Konstytucję. Zastosował środki nieproporcjonalne do celów, które chciał zrealizować. Nierówno potraktował też podmioty wymienione w art. 20 ust. 1 ustawy zmieniającej. Trybunał Konstytucyjny uważa, że cechą wyróżniającą nie może być posiadanie tytułu do innego lokalu. Może się zdarzyć, że nawet posiadając tytuł do lokalu mieszkalnego, pewne osoby nie będą miały zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Należy również zwrócić uwagę na niewystarczający okres *vacatio legis*, w odniesieniu do osób, które miały tytuł do innego lokalu i którym nie przysługiwało prawo zamieszkiwania przez dwa lata w lokalu czy możliwość skorzystania z innej formy pomocy. Samo wygaszenie prawa do mieszkania *ex lege* jest niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, z której wynika nakaz tworzenia regulacji prawnych, które nie będą pułapką dla obywateli i będą chronić pewność prawa i zapewniać jednostkom bezpieczeństwo prawne. W omawianym wypadku zostało naruszone zaufanie obywateli do stanowionego prawa przez to, że ingerencja w prawo nabyte nie była zabezpieczona przepisami osłonowymi (buforowymi). Regulacja wywiera nieodwracalne skutki, które godzą w podstawowe wartości, takie jak godność, prawo do prywatności i życia rodzinnego.

4. Tryb egzekwowania obowiązku opróżnienia lokalu przez osoby, którym tytuł prawny wygasł z mocy prawa, a ochrona praw lokatorów.

4.1. Zasada równej ochrony praw majątkowych zawarta w art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Obok pojęcia własności w art. 64 Konstytucji wymienione jest pojęcie „inne prawa majątkowe”. Ustawodawca nie definiuje jednak tego pojęcia ani nie wymienia poszczególnych typów tych praw. To znaczy, że prawa majątkowe należy traktować jako jeden z rodzajów praw podmiotowych, wydzielony według kryterium bezpośredniego uwarunkowania interesem ekonomicznym uprawnionego.

W Konstytucji są wymienione odrębnie tylko prawo własności i prawo dziedziczenia, natomiast istnienie innych praw gwarantowane jest w sposób sumaryczny. Obowiązkiem ustawodawcy zwykłego jest ustanowienie i ochrona praw majątkowych, tym bardziej że bez istnienia zróżnicowanego systemu praw majątkowych trudna byłaby należyta realizacja zasady „wolności majątkowej”.

Inne prawa majątkowe tworzą pewien system, który z jednej strony oddziałuje na treść i zakres prawa własności (bo sensem istnienia wielu praw majątkowych jest ograniczenie prawa własności), a który zarazem tworzy pewną hierarchię wewnętrzną. Niektórym prawom można przypisać wyższą rangę, a więc mają pierwszeństwo w razie konfliktu z innymi. W związku z tym należy zwrócić uwagę, że niektóre prawa majątkowe są szczególnie bliskie prawu własności. Wynika z tego intensywniejsza ochrona tych praw majątkowych zbliżająca się do ochrony prawa własności (zob. wyroki TK z 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85 oraz z 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124). Takimi prawami mogą być np. prawo użytkowania wieczystego, czy niektóre formy użytkowania lokali mieszkalnych.

Adresem obowiązków wynikających z prawa własności i innych praw majątkowych gwarantowanych w art. 64 Konstytucji są władze publiczne. Są one zobowiązane do zapewnienia równej ochrony prawnej własności i innym prawom majątkowym. Regulacje prawne muszą zatem w dostateczny sposób zapewnić ochronę tych praw. Proces interpretacji i stosowania wszelkich przepisów dotyczących własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia powinien też uwzględniać konstytucyjny nakaz ochrony tych praw, a w wypadkach wątpliwych powinna przeważać wykładnia służąca tej ochronie.

Równa ochrona praw majątkowych jest jednym ze szczegółowych odniesień ogólnej zasady równości. W związku z tym art. 64 ust. 2 Konstytucji powinien być interpretowany w związku z art. 32 Konstytucji, bo zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne. Nie można stanowić przepisów przyznających państwu i podmiotom publicznym pozycję uprzywilejowaną w stosunku do osób fizycznych i osób prawnych prawa prywatnego.

Zróżnicowanie regulacji środków i zakresu ochrony praw może być natomiast konsekwencją związania podmiotów publicznych, a w szczególności państwowych, normami konstytucyjnymi, które nie odnoszą się do osób prywatnych. Nakaz zapewnienia równej ochrony prawnej podobnie jak wyrażona w art. 32 Konstytucji zasada równości nie oznacza pełnej identyczności sytuacji prawnej podmiotów publicznych i podmiotów prywatnych. Nakaz równej ochrony praw majątkowych musi być postrzegany na tle zróżnicowania (hierarchii) tych praw. Nie można go więc utożsamiać z identycznością ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych. Ustawodawca nie może nadużyć swobody regulacyjnej przez sztuczne tworzenie poszczególnych praw majątkowych i zawężanie zakresu ich ochrony.

Nakaz równej ochrony praw majątkowych tej samej kategorii nie jest absolutny. Jeżeli można wykazać, że zróżnicowanie ochrony znajduje oparcie w argumentacji w sprawie relewantności, proporcjonalności i powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to zróżnicowanie takie staje się dopuszczalne.

4.2. Egzekucja skutków wygaszenia *ex lege* tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego z zasobów WAM innego niż decyzja administracyjna.

Szczegółowym problemem związanym z ingerencją w stosunek prawny stanowiący podstawę do korzystania z mieszkania jest sposób egzekwowania obowiązku opróżnienia lokalu, do którego tytuł wygasł z mocy prawa. Wnioskodawca zarzucił tej regulacji naruszenie zasady równej ochrony praw majątkowych.

Na mocy przepisów ustawy zmieniającej ustawę o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, ustawodawca postanowił, że osoby takie, po upływie wskazanych w ustawie terminów zostaną wykwaterowane na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954, ze zm.; dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Dokonanie

wykwaterowania bez uzyskania tytułu wykonawczego, jakim jest orzeczenie sądowe, nie zapewnia skutecznej ochrony podmiotom stosunku cywilnoprawnego. Tryb egzekucji może być dokonywany arbitralnie, ponieważ wierzyciel jest zarazem podmiotem samodzielnie wystawiającym tytuł egzekucyjny.

Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że zgodnie z zasadą *pacta sunt servanda* należałoby zatem zapewnić podmiotom stosunku cywilnoprawnego ochronę charakterystyczną dla tej gałęzi prawa. Zgodnie z tym rozumowaniem, opróżnienie lokalu powinno nastąpić na podstawie prawomocnego wyroku sądowego zaopatrzonego w klauzulę wykonalności. Dzięki temu standard ochrony najemców, a także innych lokatorów jest wysoki.

Zgodnie z przepisami ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, właściwy dyrektor regionalnego oddziału Wojskowej Agencji Mieszkaniowej podejmuje decyzję o wykonaniu obowiązku opróżnienia lokalu przez osoby zajmujące lokal mieszkalny bez tytułu prawnego (w niniejszej sprawie tytuł ten wygasa *ex lege*). Dyrektor taki zwraca się z wnioskiem do organu egzekucyjnego o przeprowadzenie czynności egzekucyjnych. W omawianym przypadku podstawą do przeprowadzenia egzekucji jest obowiązek opróżnienia lokalu, wynikający z tego, że na podstawie przepisu prawnego stosunek najmu wygasa.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że odejście w niektórych sytuacjach od klasycznego modelu egzekwowania obowiązków prawnych nie może *per se* być traktowane jako naruszenie Konstytucji. W wyroku z 28 lipca 2004 r., sygn. P 2/04 (OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72), Trybunał stwierdził, że nie można sprawiedliwości proceduralnej oceniać w kategoriach abstrakcyjnych. Należy ją analizować w odniesieniu do konkretnej kategorii spraw, które są przedmiotem rozpoznania sądowego. Ustawodawca zachowuje w tym zakresie dość znaczną swobodę. To umożliwia mu kształtowanie procedur sądowych z uwzględnieniem różnych czynników. Może on też dążyć do zbalansowania interesów pozostających w pewnym konflikcie. Należy jednak pamiętać, że szczególnie w wypadku stosunków cywilnoprawnych stronom pozostawiona jest autonomia w kształtowaniu metody rozstrzygnięcia przyszłych lub już istniejących konfliktów. Ta swoboda nie jest absolutna, gdyż ustawodawca ma obowiązek wprowadzenia odpowiednich mechanizmów ochronnych, które pozwalają na zachowanie niezbędnego minimum kontroli nad czynnościami stron, a w konsekwencji na uniknięcie rażącego naruszenia reguł sprawiedliwości proceduralnej (por. też wyrok TK z 26 stycznia 2005 r., sygn. P 10/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 7).

W wyroku z 23 maja 1994 r. (sygn. akt IV SA 791/93, OSP nr 7-8/1996, poz. 130), Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że egzekucji administracyjnej podlegają tylko obowiązki o charakterze publicznoprawnym, a obowiązki niemające takiego charakteru nie podlegają egzekucji, nawet jeżeli mieszczą się w zakresie działalności organów administracji publicznej i wynikają z decyzji organu administracji. Przepisy prawa nie wykluczają możliwości tego typu regulacji. Możliwość prowadzenia egzekucji administracyjnej nie wyklucza art. 4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Procedura ta jest dopuszczalna, gdy ustawy odrębne tak stanowią. Tak jest w omawianej sprawie. Pojawia się wątpliwość, czy prawa najemców lokali mieszkalnych będących w dyspozycji WAM, nie są mniej chronione niż prawa najemców i innych lokatorów z ustawy o ochronie praw lokatorów i czy różnicowanie tych podmiotów dokonane przez ustawodawcę było właściwe (por. też wyrok TK z 10 lipca 2006 r., sygn. K 37/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 79). Ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP może być uznana zatem za ustawę odrębną w rozumieniu wyżej wskazanego przepisu.

Problem egzekucji obowiązków cywilnoprawnych w drodze administracyjnej został poruszony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2 czerwca 1999 r. (sygn. K

34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94). Zapadłe wówczas rozstrzygnięcie dotyczyło ochrony praw najemców, którzy zawarli umowę najmu lokalu mieszkalnego z Wojskową Agencją Mieszkaniową. Kwestionowany przepis odnosił się do przekwaterowania albo wykwaterowania na mocy decyzji dyrektora regionalnego oddziału WAM osób, którym została wypowiedziana umowa najmu. Trybunał stwierdził wówczas, że sytuacja prawna najemcy lokalu będącego w dyspozycji WAM powinna być porównywalna z sytuacją innych najemców lokali mieszkalnych, do których znajdują zastosowanie wskazane wyżej regulacje ogólne, a nie z sytuacją prawną żołnierza zawodowego.

Trybunał Konstytucyjny pragnie podtrzymać również swoje stanowisko w obecnie omawianej sprawie. Wartość, jaką jest ochrona najmu i obowiązek zapewnienia jednostkom godnego życia, powoduje, że opróżnienie lokalu przez podmioty, zamieszkujące lokal mieszkalny WAM bez tytułu prawnego, gdyż stosunek prawny wygasł z mocy prawa albo dyrektor rozwiązał ten stosunek prawny, powinno następować w drodze sądowej. Wówczas jednostka jest lepiej chroniona, a regulacja dotycząca opróżnienia lokali w trybie egzekucji cywilnoprawnej ułatwia jednostce korzystanie z instrumentów ochrony przed bezdomnością. W omawianej sprawie doszło do nieusprawiedliwionego zróżnicowania sytuacji podmiotów, którym przysługiwało prawo najmu. Naruszono zasadę równej ochrony praw majątkowych.

Przeprowadzając test proporcjonalności, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że środek zastosowany przez ustawodawcę, a więc opróżnienie lokalu w drodze administracyjnoprawnej, jest w stanie doprowadzić do zamierzonego celu uzyskania mieszkań na zakwaterowanie Sił Zbrojnych RP. Osoby pozbawione tytułu prawnego do zajmowania lokali mieszkalnych, które znajdują się w zasobie WAM, zostaną wykwaterowane, przez co opuszczone przez nie mieszkania będą przeznaczone na zakwaterowanie żołnierzy pełniących zawodową służbę wojskową. Jest to środek, który w sposób skuteczny i szybki pozwoli zrealizować cel ustawy. Warunek przydatności środka został spełniony.

Analiza kolejnych elementów testu proporcjonalności (czyli warunku niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto*) daje jednak wynik negatywny. Cel ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, jakim miało być udostępnienie żołnierzom pełniącym zawodową służbę wojskową lokali mieszkalnych, nie musi być realizowany w drodze administracyjnoprawnej. Istnieją inne formy opróżnienia lokalu, które zapewniają jednostce gwarancje sądowej ochrony.

Trybunał Konstytucyjny pragnie zauważyć, że tryb administracyjny w mniejszym stopniu chroni interesy najemców i innych lokatorów niż postępowanie sądowe. W razie administracyjnego postępowania egzekucyjnego dłużnik może jedynie zgłaszać zarzuty i wnieść skargę do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie organu nadzoru. Zarzuty w postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie prowadzą do merytorycznego rozpoznania sprawy. W tym trybie jednostka jest pozbawiona ochrony, jaka przysługiwałaby jej, gdyby opróżnienie lokalu następowało w drodze cywilnoprawnej.

Z uwagi na konstytucyjną wartość, jaką jest ochrona praw lokatorów i stosunku prawnego stanowiącego podstawę do korzystania z mieszkania, potwierdzając ustaloną linię orzecniczą w tym zakresie, Trybunał uznaje, że ustawodawca nie może regulować egzekucji obowiązków cywilnoprawnych w sposób dowolny. Mając na uwadze to, że prawa człowieka powinny mieć szersze gwarancje, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że tryb administracyjny zastosowany w celu opróżnienia lokali mieszkalnych w trybie określonym w zaskarżonych przepisach narusza Konstytucję i powoduje nieproporcjonalne zróżnicowanie sytuacji najemców i innych lokatorów z mieszkań WAM w stosunku do innych najemców. Powinno się tym podmiotom zagwarantować prawo do sądu w tym znaczeniu, że zarówno tytuł egzekucyjny powinien mieć formę orzeczenia sądowego, jak i

dla zapewnienia ochrony jednostek opróżnienie lokalu powinno nastąpić w trybie przepisów kodeksu postępowania cywilnego.

4.3. Konkluzja dotycząca ingerencji w stosunek prawny stanowiący podstawę do korzystania z mieszkania przez zastosowanie administracyjnego trybu opróżnienia lokali w niniejszej sprawie.

Najem lokali mieszkalnych z zasobu WAM i wynajmowanie lokali na zasadach ogólnych stanowią różne reżimy. Mimo to wszyscy najemcy powinni podlegać równej ochronie, bo najem jako prawo majątkowe i inne tytuły prawne dające prawo do mieszkania są chronione na poziomie konstytucyjnym. W niniejszej sprawie organy WAM nie mogą mieć prawa do kierowania sprawą do postępowania egzekucyjnego z pominięciem fazy sądowego postępowania rozpoznawczego. Narusza to bowiem prawo do mieszkania. W związku z powyższymi argumentami, Trybunał stwierdza, że doszło do naruszenia zasady proporcjonalności. Zatem art. 20 ust. 4 ustawy zmieniającej ustawę o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP oraz art. 27 ust. 2 w związku z art. 27 ust. 1 tej ustawy są niezgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5. Skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy zostały wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego uznane za niezgodne z Konstytucją i derogowane z systemu prawa. Przepisy te miały charakter regulacji międzyczasowej. Ich celem było określenie sytuacji najemców lub lokatorów użytkujących na podstawie innego tytułu niż decyzja administracyjna lokale mieszkalne znajdujące się w zasobie WAM, w sytuacji gdy Agencja utraciła możliwość wynajmowania tych lokali. Otwiera to możliwość organom WAM do wypowiedzania najmu w drodze cywilnoprawnej.

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje do wiadomości, że WAM wstrzymała wykonanie zaskarżonych przepisów, w momencie złożenia wniosku przez Rzecznika Praw Obywatelskich. TK pragnie zwrócić uwagę, że wygaszanie prawa podmiotowego *ex lege*, bez odpowiednich przepisów osłonowych, wywołuje daleko idące konsekwencje prawne i może rodzić obowiązek odszkodowawczy władzy publicznej. W następstwie takiego wygaszania stosunku najmu powstają także różne konsekwencje społeczne wobec każdej grupy zainteresowanych podmiotów (w wypadku osób wskazanych w art. 20 ust. 4, osób wskazanych w art. 20 ust. 1 i osób wskazanych w art. 27 ust. 2 ustawy zmieniającej ustawę o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP), które w istocie rzeczy są nieodwracalne.

Ze względu na wyżej wskazane okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.