



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 22.08.2005 r.

RPO-475245-V-KD/04

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**  
**WARSZAWA**

**WNIOSEK**

**RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147)

wnoszę o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 20 ust. 2 w zw. z art. 20 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 116, poz. 1203 ze zm: Dz.U. z 2005r., Nr 33, poz. 290) z art. 2 w zw. z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP,
- 2) art. 20 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 116, poz.

1203 ze zm: Dz.U. z 2005r., Nr 33, poz. 290) z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,

- 3) art. 27 ust. 2 w zw. z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 116, poz. 1203 ze zm: Dz.U. z 2005r, Nr 33, poz. 290), w zakresie, w jakim znajduje on zastosowanie w stosunku do osób zajmujących w dniu 30 czerwca 2004r. lokale mieszkalne znajdujące się w zasobie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na podstawie umowy najmu, z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

## UZASADNIENIE

1. Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają pisma od osób, nie będących żołnierzami zawodowymi i zajmujących w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 116, poz. 1203 ze zm: Dz.U. z 2005r, Nr 33, poz. 290) lokale mieszkalne przeznaczone na zakwaterowanie żołnierzy, na podstawie umowy najmu lub innego niż decyzja administracyjna tytułu prawnego. Osoby te obawiają się, że w wyniku zmiany stanu prawnego, dokonanej powyższą ustawą, utracą dotychczas służące im tytuły prawne do lokali mieszkalnych w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, a jednocześnie pozbawione będą jakiegokolwiek pomocy w zaspokojeniu ich potrzeb mieszkaniowych w inny sposób oraz ochrony przed bezdomnością. Wpływające skargi zawierają- zdaniem Rzecznika - uzasadnione zarzuty wobec obowiązującego we wskazanym zakresie prawa.

Ustawa o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP wprowadziła zmianę instrumentów realizacji prawa do kwatery, której celem jest przywrócenie zasady, że to wyłącznie żołnierzowi przysługuje prawo do zamieszkiwania w kwaterze w miejscu i czasie pełnienia służby, wynikające z istoty zawodowej służby wojskowej; lokale mieszkalne w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej mają zatem służyć wyłącznie żołnierzom zawodowym i tylko na czas pełnienia służby. Urzeczywistnieniu tej zasady służyć ma między innymi uregulowanie zawarte w art. 20 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP.

W art. 20 ust. 1 tej ustawy przewidziano, iż osobie 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, o ile nie posiada ona lub jej małżonek tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego lub lokalu

zamiennego, przysługuje prawo do zamieszkiwania w tym lokalu przez okres dwóch lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy, po upływie wskazanego terminu, umowa najmu lub inny niż decyzja administracyjna tytuł prawny wygasa z mocy prawa. W terminie, o którym mowa w ust. 1, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa może zaproponować w zamian za wcześniejsze opuszczenie lokalu mieszkalnego lokal zamienny albo świadczenie w wysokości 40 % wartości rynkowej zajmowanego lokalu (art. 20 ust. 3 ustawy).

Natomiast w myśl postanowień art. 20 ust. 4 tej ustawy, 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 w przypadku, o którym mowa w ust. 1, albo odmówiły skorzystania z uprawnień określonych w ust. 3, podlegają przymusowemu wykwaterowaniu.

2.Z uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP (druk sejmowy nr 1850) wynika, że przepis art. 20 rozstrzygnąć ma problem osób nieuprawnionych w rozumieniu aktualnie obowiązującej ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, które zajmują lokale mieszkalne niezbędne dla Sił Zbrojnych RP. Oznacza to, że celem przewidzianego w nim rozwiązania prawnego, polegającego na wygaszeniu z mocy prawa umowy najmu lub innego niż decyzja administracyjna tytułu prawnego do lokalu, które w konsekwencji pociąga za sobą utratę przez osoby wymienione w tym przepisie prawa do zajmowanego mieszkania i konieczność jego opuszczenia, jest pozyskanie mieszkań dla kadry wojskowej.

Nie ulega wątpliwości, iż z mocy art. 20 ust. 2 w zw. z art. 20 ust. 1 i ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP dochodzi do pozbawienia najemcy prawa, wynikającego z zawartej w przeszłości ważnej i obowiązującej umowy najmu lokalu mieszkalnego, a także pozbawienia pozostałych wymienionych w tym przepisie osób praw, służących im na podstawie innych stosunków prawnych dających prawo do używania mieszkań będących w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Przed dniem 1 lipca 2004r. (t.j. przed wejściem w życie nowelizacji ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP) dopuszczalność nawiązania stosunku najmu na czas nieokreślony między osobą nieuprawnioną do kwatery w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 22 czerwca 1995r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2005r. Nr 41, poz. 398 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do tej daty a Wojskową Agencją Mieszkaniową przewidywała wymieniona ustawa, zaś ochrona trwałości stosunku najmu lokalu mieszkalnego pozostającego w dyspozycji WAM (oraz prawa do używania takiego mieszkania na podstawie innego tytułu prawnego) zagwarantowana była również w ustawie 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.). Tak więc najemcy lokali mieszkalnych

będących w dyspozycji WAM i pozostałe osoby wymienione w art. 20 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, obejmując lokal w oparciu o umowę cywilnoprawną zawartą z Agencją, działały ze świadomością i pewnością stabilizacji prawa do korzystania z mieszkania i mogły sądzić, iż w czasie trwania nawiązanego stosunku prawnego (realizacji prawa nabytego) będzie ono - jako prawo nabyte legalnie - podlegało ochronie państwa. Obecnie wskazana grupa obywateli została z mocy samego prawa pozbawiona służących im praw do lokalu mieszkalnego. Regulacja zawarta w art. 20 ust. 2 w zw. z art. 20 ust. 1 i 3 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, prowadząca do pozbawienia obywateli nabytego przez nich w sposób zgodny z prawem, prawa majątkowego, musi być zatem poddana ocenie z punktu widzenia konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwo prawa, wynikającej z określenia Polski jako demokratycznego państwa prawnego wynikającej z art. 2 Konstytucji RP, w szczególności zaś wywiedzionej z niej w drodze orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasady ochrony praw słusznie (legalnie) nabytych.

Zasada ochrony praw nabytych, w rozumieniu Trybunału Konstytucyjnego, polega na zakazie pozbawiania obywateli praw podmiotowych i ekspektatyw, ukształtowanych przez obowiązujące ustawy lub zakazie ich ograniczania w sposób arbitralny, bez pełnego wyrównania podmiotom tych praw utraconych uprawnień (korzyści). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, iż nakaz poszanowania praw nabytych nie ma charakteru absolutnego i możliwe jest dokonywanie od niego pewnych odstępstw. Jednak ustawodawca, cofając lub ograniczając prawa nabyte, musi spełnić szereg warunków. Badając dopuszczalność ograniczeń praw nabytych należy rozważyć: po pierwsze - czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w wartościach konstytucyjnych, po drugie - czy nie istnieje możliwość realizacji danej wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, po trzecie - czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych, po czwarte - czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, OTKZU nr 5/1999, poz. 100).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich nie można uznać, iż rozwiązanie prawne przewidziane w art. 20 ust. 2 w zw. z art. 20 ust. 1 i 3 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, będące odstępstwem od nakazu poszanowania praw słusznie nabytych, polegające na pozbawieniu z mocy ustawy najemców (oraz innych osób zajmujących lokale na podstawie umowy cywilnoprawnej) tytułu prawnego do zajmowanego lokalu i zmuszeniu ich do opuszczenia mieszkania celem zapewnienia lokali mieszkalnych dla żołnierzy, spełnia przedstawione wyżej warunki.

Ustawa nie gwarantuje należytego ekwiwalentu w zamian za utracone uprawnienia, w szczególności nie gwarantuje wszystkim pozbawionym uprawnień prawa do innego lokalu mieszkalnego albo rekompensaty pieniężnej, która pozwalałaby tej grupie obywateli zaspokoić potrzeby mieszkaniowe we własnym zakresie. Za taką rekompensatę nie można uznać przewidzianej w art. 20 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP propozycji dostarczenia lokalu zamiennego albo świadczenia w wysokości 40% wartości rynkowej zajmowanego lokalu. W świetle postanowień tego przepisu złożenie wskazanej propozycji nie dotyczy wszystkich osób, których tytuł prawny do lokalu wygaś, lecz tylko tych, które zdecydują się na wcześniejsze opuszczenie zajmowanego lokalu, a ponadto jest ono uzależnione od uznania Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, która taką propozycję może (lecz nie ma obowiązku) złożyć.

Również przewidziany w art. 20 ustawy dwuletni okres zamieszkiwania, poprzedzający wygaśnięcie umowy najmu lub innego tytułu prawnego z mocy prawa nie może być oceniony, jako warunek wystarczający na przystosowanie się omawianej grupy osób do zmienionej sytuacji. Jest bowiem powszechnie wiadomo, że w Polsce istnieje deficyt mieszkań, w szczególności zaś, przewidzianych dla osób uboższych, mieszkań komunalnych. Jest zatem mało prawdopodobne, aby przez okres dwóch lat wszystkie osoby, których tytuł prawny do lokalu mieszkalnego przeznaczonego na zakwaterowanie żołnierzy zawodowych zaspokoły swoje potrzeby mieszkaniowe we własnym zakresie lub z pomocą właściwej gminy.

Podkreślenia wymaga również okoliczność, iż osoby, których prawo do lokalu mieszkalnego wygaś na podstawie przepisu art. 20 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP zostaną następnie wykwaterowane w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, o czym stanowi art. 45 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Co do zasady zatem omawiana grupa osób może zostać wykwaterowana z zajmowanego lokalu mieszkalnego z pominięciem etapu sądowego postępowania rozpoznawczego. Tylko w wyjątkowych wypadkach, określonych w art. 45 ust. 3 wskazanej ustawy dyrektor oddziału regionalnego będzie miał obowiązek przekazać sprawę na drogę postępowania sądowego, w celu umożliwienia określonym w tym przepisie osobom uzyskania prawa do lokalu socjalnego. W pozostałych wypadkach wykwaterowanie odbędzie się bez konieczności zapewnienia wykwaterowanym lokalu socjalnego. W omawianym zakresie nie znajdzie również zastosowania art. 1046 § 4 k.p.c. Zgodnie z tym przepisem w ramach egzekucji sądowej nie jest możliwe wyeksmitowanie dłużnika „na bruk”, bez dostarczenia mu tzw. pomieszczenia tymczasowego. Osoby określone w art. 20 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP pozbawione są nawet tej minimalnej ochrony.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich cel zaskarżonej regulacji, którym jest pozyskanie lokali potrzebnych do zrealizowania ustawowego prawa żołnierzy zawodowych do kwatery, nie usprawiedliwia przedstawionego wyżej braku należytej ochrony osób, zajmujących lokale

mieszkalne w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, przed negatywnymi skutkami wygaszenia z mocy ustawy służących im tytułów prawnych do takich lokali.

Z tego względu przepis art. 20 ust. 2 w zw. z art. 20 ust. 1 i ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, pozbawiający określoną w nim grupę obywateli praw majątkowych umożliwiających korzystanie z mieszkań w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, bez zagwarantowania tym osobom należytej rekompensaty w zamian za utracone prawo, a zwłaszcza nie gwarantujący im ochrony przed bezdomnością musi być oceniany jako niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą ochrony praw nabytych. Ponieważ w omawianym zakresie niezgodne z Konstytucją pozbawienie prawa dotyczy prawa majątkowego, dlatego też art. 20 ust. 2 w zw. z art. 20 ust. 1 i ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

3. Zgodnie ze wspomnianym już wyżej art. 20 ust. 4 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP 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 w przypadku, o którym mowa w ust. 1, albo odmówiły skorzystania z uprawnień określonych w ust. 3, podlegają przymusowemu wykwaterowaniu. Przepis ten ma zastosowanie do osób, które zajmują lokale mieszkalne w zasobie WAM na podstawie umowy najmu lub innego niż decyzja administracyjna tytułu prawnego (a zatem tytułu o charakterze cywilnoprawnym), i które po wygaśnięciu z mocy art. 20 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP prawa do lokalu, będą obowiązywane lokal taki opróżnić.

Tryb, w jakim ma być przeprowadzane przymusowe wykwaterowanie z lokali mieszkalnych pozostających w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej określa art. 45 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej . Przepis ten wprowadza zasadę, iż przymusowego wykwaterowania z lokali mieszkalnych pozostających w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej dokonuje organ egzekucyjny, na wniosek dyrektora oddziału regionalnego Agencji, w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Trybu tego, w myśl art. 45 ust. 3 tej ustawy, nie stosuje się jedynie do przymusowego wykwaterowania:

- 1) kobiety w ciąży,
- 2) małoletniego,

3) niepełnosprawnego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593 i Nr 99, poz. 1001) lub ubezwłasnowolnionego oraz sprawującego nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkałego,

4) emeryta i rencisty spełniającego kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej

W tym przypadku dyrektor oddziału regionalnego Agencji występuje do sądu z pozwem o nakazanie opróżnienia lokalu mieszkalnego, orzeczenie o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, o wezwanie do udziału w procesie gminy oraz określenie odszkodowania. Natomiast w odniesieniu do osób niewymienionych w cytowanym wyżej przepisie zastosowanie znajdzie tryb określony w art. 45 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP .

Przepis art. 20 ust. 4 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, przewidujący w istocie egzekwowanie obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego, zajmowanego na podstawie umowy najmu lub innego tytułu cywilnoprawnego, który wygaś z mocy ustawy, w trybie egzekucji administracyjnej, na podstawie wniosku dyrektora oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, wprowadza zatem odmienny w stosunku do przyjętego w regulacjach prawa powszechnego, model ochrony praw osób zajmujących lokale będące w dyspozycji WAM na podstawie stosunków o charakterze cywilnoprawnym, w tym na podstawie prawa najmu. Polega on na poddaniu obowiązków wynikających z takiego stosunku egzekucji administracyjnej, bez uprzedniego uzyskania prawomocnego wyroku sądowego orzekającego eksmisję.

Zasadą wynikającą z prawa powszechnego jest natomiast, że wszelkie spory wynikłe między stronami stosunku cywilnoprawnego powinny być rozwiązywane zgodnie z procedurą właściwą dla danego typu stosunku prawnego; w omawianym wypadku zgodnie z procedurą cywilnoprawną, wykluczającą samodzielne wystawianie przez wynajmującego tytułów wykonawczych wobec najemców oraz stosowanie wobec nich przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W konsekwencji podjęcie czynności egzekucyjnych wobec najemcy, mających na celu doprowadzenie do opróżnienia lokalu, wymaga uprzedniego uzyskania przez wierzyciela tytułu wykonawczego, którym jest prawomocny wyrok sądowy zaopatrzone w klauzulę wykonalności. Wynika to z przepisów Kodeksu postępowania cywilnego oraz ustawy o ochronie praw lokatorów . W omawianym wypadku odstąpiono od tej zasady i wyposażono wierzyciela (organy WAM) w uprawnienie do kierowania sprawą do postępowania egzekucyjnego z pominięciem fazy sądowego postępowania rozpoznawczego.

Takie uregulowanie ustawowe w sprawach o opróżnienie lokalu mieszkalnego zajmowanego na podstawie stosunku cywilnoprawnego, a więc w sprawach posiadających charakter cywilnoprawny, wyłączające uprzednią kontrolę sądów powszechnych w tych sprawach, powoduje pogorszenie sytuacji prawnej najemców lokali mieszkalnych będących w dyspozycji WAM i innych

wymienionych w tym przepisie osób, w stosunku do najemców (lokatorów) innych lokali mieszkalnych, a przez to ogranicza, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, ochronę ich praw majątkowych.

Wprawdzie wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP zasada równej dla wszystkich uprawnionych ochrony praw majątkowych nie ma charakteru absolutnego, zaś jej ograniczenie jest ustawowo możliwe na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jednak ograniczenie takie może nastąpić wyłącznie wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. W omawianym przypadku, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, żadna z wymienionych wyżej wartości nie uzasadnia odmiennego potraktowania praw majątkowych wynikających z najmu lokali mieszkalnych pozostających w dyspozycji WAM przez osoby fizyczne zgodnie z przepisami ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP oraz przez inne osoby fizyczne, uzyskujące takie samo prawo majątkowe na podstawie ustawy o ochronie praw lokatorów - w zakresie, w jakim osoby te korzystają z uprzedniej sądowej kontroli prawidłowej realizacji postanowień umów najmu lokali mieszkalnych .

Należy podkreślić, iż sprawa przymusowego opróżnienia lokalu mieszkalnego przez byłego najemcę bez uprzedniego uzyskania w tej sprawie prawomocnego wyroku sądowego, była już podejmowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Po rozpoznaniu wniosku Rzecznika, w wyroku z dnia 2 czerwca 1999 r. sygn. akt K. 34/98 (opubl. w OTK ZU z 1999r. Nr 5, poz. 27.) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 86, poz. 433 ze zm.) w zakresie, w jakim upoważnia on dyrektora oddziału terenowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, po upływie terminu wypowiedzenia umowy najmu, do zarządzenia przymusowego przekwaterowania byłego najemcy bez uprzedniego uzyskania w tej sprawie prawomocnego wyroku sądowego, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że wprowadza zróżnicowanie ochrony praw majątkowych przysługujących najemcom lokali mieszkalnych. Trybunał podkreślił, iż z zasady tej wynika nie tylko pozytywny obowiązek ustawodawcy ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawomocnym, ale także obowiązek negatywny powstrzymywania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał wskazał, iż „stosunek prawny łączący najemcę z wynajmującym charakteryzuje się koniecznością poszanowania zasady równorzędności i brakiem kompetencji jednego podmiotu do jednostronnego, władczego kształtowania sytuacji prawnej drugiego podmiotu. Przymusowa realizacja obowiązków wynikających ze stosunku cywilnoprawnego następuje przy wykorzystaniu instrumentów procedury cywilnej”. W ocenie Trybunału nie może budzić wątpliwości, że powstające po stronie najemcy prawo majątkowe



należy do tej samej kategorii praw majątkowych, do której zaliczane są prawa najmu objęte regulacją prawa powszechnego - Kodeksu cywilnego oraz ustawy o ochronie praw lokatorów . Dlatego też sytuacja prawna najemcy lokalu będącego w dyspozycji WAM powinna być porównywalna z sytuacją innych najemców lokali mieszkalnych, do których znajdują zastosowanie wymienione wyżej regulacje ogólne. Odmienne rozwiązanie przyjęte w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP prowadzi do niedopuszczalnego zróżnicowania ochrony najemców, uzależniając jej intensywność, charakter i środki prawne służące jej realizacji jedynie od faktu, że lokal mieszkalny oddany w najem znajduje się w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

W art. 45 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, jako wyjątek od ogólnej zasady, iż przymusowego wykwaterowania dokonuje organ egzekucyjny na wniosek dyrektora oddziału regionalnego WAM w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji, wskazany został krąg osób, względem których tryb określony w art. 45 ust. 1 nie będzie miał zastosowania, a dyrektor oddziału regionalnego WAM będzie obowiązany do wystąpienia do sądu z pozwem o nakazanie opróżnienia lokalu mieszkalnego i orzeczenie o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego. Należy jednak zauważyć, iż przepis ten stanowi jedynie wyjątek od ogólnej zasady, zatem nie ma zastosowania do wszystkich osób, wobec których z mocy prawa wygaszono służące im tytuły prawne do lokali mieszkalnych w zasobach Agencji. Ponadto, krąg ten jest węższy, niż określony w art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów. Przyczyny takiego ograniczenia kręgu osób uprawnionych do lokalu socjalnego nie zostały wyjaśnione przez ustawodawcę, co w ocenie Rzecznika wskazuje na arbitralność przewidzianego wyłączenia od ogólnej zasady przymusowego wykwaterowania w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji na wniosek dyrektora oddziału regionalnego WAM.

W wyjątkowych wypadkach, określonych w art. 45 ust. 3 ustawy dyrektor oddziału regionalnego będzie miał obowiązek przekazać sprawę na drogę postępowania sądowego, w celu umożliwienia określonym w tym przepisie osobom uzyskania prawa do lokalu socjalnego. Warto zatem podkreślić, że w pozostałych wypadkach wykwaterowanie odbędzie się bez konieczności zapewnienia wykwaterowanym lokalu socjalnego. W omawianym zakresie nie znajdzie również zastosowania art. 1046 § 4 k.p.c. Zgodnie z tym przepisem w ramach egzekucji sądowej nie jest możliwe wyeksmitowanie dłużnika „na bruk”, bez dostarczenia mu tzw. pomieszczenia tymczasowego. Osoby określone w art. 20 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP pozbawione są nawet tej minimalnej ochrony, pomimo, że nie miały żadnego wpływu na utratę przez siebie tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego, podczas, gdy wskazany przepis k.p.c. gwarantuje pomieszczenie tymczasowe wszystkim dłużnikom, nawet tym , dla których obowiązek opuszczenia mieszkania stanowi wyłącznie konsekwencje ich własnego nagannego zachowania.

W świetle powyższych uwag uznać należy, iż przepis art. 20 ust. 4 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, przez to, że w sposób niedopuszczalny różnicuje poziom ochrony najemców oraz osób używających lokali mieszkalnych w zasobach WAM na podstawie innych cywilnoprawnych tytułów, w porównaniu z poziomem ochrony lokatorów zajmujących inne lokale mieszkalne.

4. Analogiczne wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich co do zgodności z konstytucyjną zasadą równej ochrony praw majątkowych budzi również rozwiązanie prawne przyjęte w art. 27 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z art. 27 ust. 1 powołanej ustawy, w stosunku do osób zajmujących w dniu 30 czerwca 2004 r. lokale mieszkalne znajdujące się w zasobie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w przypadkach, o których mowa w art. 41 i 44 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP w brzmieniu nadanym tą ustawą, dyrektor oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej wydaje decyzję o zwolnieniu lokalu mieszkalnego lub wypowiedza umowę najmu. W myśl postanowień art. 27 ust. 2, po uprawomocnieniu się decyzji lub upływie terminu wypowiedzenia, o których mowa w ust. 1, dyrektor oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej zarządza odpowiednio przymusowe wykwaterowanie lub przekwaterowanie.

Z treści wskazanego przepisu wyraźnie wynika, że przewidziany w nim tryb przymusowego wykwaterowania znajduje zastosowanie także w stosunku do osób, które w dniu 30 czerwca 2004r. zajmowały lokale mieszkalne w zasobie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na podstawie umowy najmu. W takim wypadku przekazanie sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego w administracji następuje po upływie terminu wypowiedzenia umowy najmu. Nie ulega wątpliwości, że istniejące na podstawie ww. umowy najmu prawo, należy do tej samej kategorii praw majątkowych, do której zaliczane są prawa najmu objęte regulacją prawa powszechnego - Kodeksu cywilnego oraz ustawy o ochronie praw lokatorów. Powinno być zatem objęte identyczną ochroną prawną. Fakt, iż lokal będący przedmiotem najmu jest w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej i służyć powinien wyłącznie zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych żołnierzy zawodowych, nie stanowi uzasadnienia dla zróżnicowania poziomu ochrony najemców.

Także i w tym przypadku doszło zatem do niedopuszczalnego zróżnicowania poziomu ochrony osób zajmujących lokale mieszkalne w oparciu o cywilnoprawną umowę najmu - w zakresie realizacji obowiązku opróżnienia takiego lokalu - polegające na poddaniu tych najemców, którzy zajmują lokale mieszkalne w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, egzekucji administracyjnej, z pominięciem fazy sądowego postępowania rozpoznawczego. Z tego powodu przepis art. 27 ust. 2 w zw. z art. 27 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, w zakresie, w jakim znajduje on zastosowanie w stosunku do osób zajmujących w dniu 30 czerwca 2004r. lokale mieszkalne znajdujące się w zasobie Wojskowej Agencji

Mieszkańcowi na podstawie umowy najmu, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Z przedstawionych względów, wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

*/-/Stanisław Trociuk*  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich