

WYROK
z dnia 2 czerwca 1999 r.
Sygn. K 34/98

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Ferdynand Rymarz – przewodniczący
Lech Garlicki
Stefan J. Jaworski
Wiesław Johann
Marek Safjan – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 2 czerwca 1999 r. na rozprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Ministra Obrony Narodowej i Prokuratora Generalnego, w sprawie:

zgodności art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 86, poz. 433; zm.: z 1996 r. Nr 106, poz. 496; z 1997 r. Nr 6, poz. 31, Nr 80, poz. 506, Nr 106, poz. 678; z 1998 r. Nr 106, poz. 668) 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, z art. 2, art. 64 ust. 2 i art. 175 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

1. Artykuł 42 ust. 4 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 86, poz. 433; zm.: z 1996 r. Nr 106, poz. 496; z 1997 r. Nr 6, poz. 31, Nr 80, poz. 506, Nr 106, poz. 678; z 1998 r. Nr 106, poz. 668) 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.

2. Artykuł 42 ust. 4 ustawy powołanej w pkt. 1 wyroku jest zgodny z art. 2 i art. 175 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 20 października 1998 r. wniósł o stwierdzenie niezgodności 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.; dalej: ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych) w zakresie, w jakim upoważnia 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, z art. 2, art. 64 ust. 2 i art. 175 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z art. 42 ust. 1 i 4 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych w wypadkach określonych w art. 38, 41, 43 i 44 dyrektor oddziału terenowego Agencji wydaje decyzje o zwolnieniu kwatery lub wypowiada umowę najmu, a po uprawomocnieniu się decyzji lub upływie terminu wypowiedzenia zarządza przymusowe przekwaterowanie. W myśl art. 45 powyższej ustawy przymusowego przekwaterowania dokonuje organ egzekucyjny na wniosek dyrektora oddziału terenowego Agencji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Szczegółowy tryb postępowania w sprawach przekwaterowania żołnierzy zawodowych i innych osób zamieszkujących w kwaterach lub lokalach mieszkalnych regulują przepisy rozdziału 5 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 maja 1996 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 65, poz. 320). Zgodnie z tymi przepisami dyrektor oddziału terenowego Agencji występuje do organu egzekucyjnego z wnioskiem o wszczęcie postępowania egzekucyjnego w przypadku, gdy osoba zajmująca kwaterę nie opuściła jej pomimo upływu terminu określonego w decyzji o zwolnieniu lub gdy najemca nie zwolnił lokalu pomimo upływu terminu wypowiedzenia.

Zdaniem wnioskodawcy rozwiązanie przyjęte w stosunku do najemców lokali mieszkalnych budzi poważne zastrzeżenia, w szczególności podstawa wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Zgodnie z przytoczonymi przepisami dyrektor oddziału terenowego Agencji nie wydaje w tym przypadku żadnego aktu indywidualnego konkretyzującego obowiązek opróżnienia lokalu. Podstawą wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego jest sam upływ terminu wypowiedzenia umowy najmu. Dyrektor oddziału terenowego Agencji wystawia tytuł wykonawczy, który zgodnie z art. 26 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity z 1991 r. Dz.U. Nr 36, poz. 161 ze zm.; dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji) stanowi podstawę do wszczęcia egzekucji administracyjnej. Jednakże zgodnie z art. 3 powyższej ustawy egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków wynikających z decyzji lub postanowień właściwych organów, albo – w zakresie administracji publicznej — bezpośrednio z przepisu prawa. Zatem obowiązek wynikający wprawdzie bezpośrednio z przepisów prawa, ale nie mieszczący się w zakresie działania administracji publicznej, nie podlega egzekucji administracyjnej. W przypadku wypowiedzenia umowy najmu obowiązek opróżnienia lokalu po upływie terminu wypowiedzenia wynika z przepisów prawa cywilnego, a zasadą jest, że obowiązki natury cywilnoprawnej egzekwowane są w trybie egzekucji sądowej. Jeżeli nawet, w omawianym zakresie mamy do czynienia z wyjątkiem od powyższej zasady przewidzianym w art. 4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w

administracji, to istnienie takiego obowiązku powinno być uprzednio stwierdzone orzeczeniem sądu. W takim wypadku tytuł wykonawczy dla egzekucji administracyjnej stanowiłoby powyższe orzeczenie zaopatrzone w klauzulę wykonalności.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich rozwiązanie przyjęte w zaskarżonym przepisie, na mocy którego wierzyciel uzyskał prawo do prowadzenia egzekucji w sprawie cywilnej na podstawie wystawionego przez siebie tytułu wykonawczego bez konieczności uprzedniego zwrócenia się do sądu, jest nie do pogodzenia z zasadą państwa prawnego, w szczególności z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 konstytucji). „Zawierając umowy z zakresu prawa cywilnego strony pozostawały bowiem w przekonaniu, że ich sytuacja prawna związana z wykonaniem tych umów będzie regulowana za pomocą instrumentów prawnych właściwych dla stosunków prawa cywilnego, a więc m.in. z poszanowaniem zasady równorzędności i przy jednoczesnym braku kompetencji jednego podmiotu do jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej drugiego podmiotu”. Obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego przez osobę, której wynajmujący wypowiedział umowę najmu jest bez wątpienia obowiązkiem o charakterze cywilnym, jednakże wierzyciel, będący państwową osobą prawną – Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, nie musi pozywać dłużnika do sądu, aby móc prowadzić przeciwko niemu egzekucję. Dłużnik może skierować do sądu powództwo o uznanie wypowiedzenia umowy najmu za bezskuteczne, jednakże korzystając z tej możliwości staje się stroną aktywną i na niego zostają „przerzucone” obowiązki, które zgodnie z prawem cywilnym powinny obciążać wierzyciela w związku z dochodzeniem roszczenia: koszty związane z wytoczeniem powództwa i ciężar przeprowadzenia dowodu.

Zdaniem wnioskodawcy dyrektor oddziału terenowego Agencji, w odniesieniu do osób zajmujących na podstawie umów najmu lokale pozostające w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, pełni rolę organu quasi-sądowego, rozstrzyga bowiem o prawach i obowiązkach wynikających ze stosunku cywilnoprawnego, sprawując w istocie funkcję wymiaru sprawiedliwości. W przypadku wypowiedzenia umowy najmu lokalu mieszkalnego ocena spełnienia ustawowych przesłanek należy wyłącznie do dyrektora oddziału terenowego Agencji i nie podlega weryfikacji przez inny organ, w szczególności organ egzekucyjny. Bowiem organ ten bada z urzędu jedynie dopuszczalność egzekucji administracyjnej i nie jest uprawniony do oceny zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym (art. 29 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Jeżeli najemca nie skieruje sprawy do sądu, to stanowisko dyrektora oddziału terenowego Agencji pozostaje niepodważalne, najemcy nie przysługują bowiem żadne środki ochrony administracyjnoprawnej. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreśla, że znajdująca się w analogicznej sytuacji osoba uprawniona, w stosunku do której dyrektor oddziału terenowego Agencji wydał decyzję o zwolnieniu kwatery stałej, może legalność tego rozstrzygnięcia poddać kontroli w trybie określonym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 175 ust. 1 konstytucji wymiar sprawiedliwości powierzono wyłącznie Sądowi Najwyższemu, sądom powszechnym, sądom administracyjnym oraz sądom wojskowym, nie jest zatem dopuszczalne sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez organy nie będące sądami. W związku z powyższym art. 42 ust. 4 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych należy uznać za niezgodny z art. 175 ust. 1 konstytucji.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich regulacja zawarta w zaskarżonym przepisie narusza także art. 64 ust. 2 konstytucji stanowiący, że prawa majątkowe podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Zasadą jest, że podjęcie czynności egzekucyjnych w stosunku do najemcy lokalu mieszkalnego, mających na celu doprowadzenie do opróżnienia lokalu, wymaga uprzedniego uzyskania przez wierzyciela tytułu wykonawczego- prawomocnego wyroku sądowego

zaopatrzonego w klauzulę wykonalności. Stanowią o tym przepisy kodeksu postępowania cywilnego i ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (tekst jednolity z 1998 r. Dz.U. Nr 120, poz. 787 ze zm.; dalej: ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych). W omawianym zakresie odstąpiono od powyższej zasady i wyposażono wierzyciela w uprawnienie do kierowania sprawą do postępowania egzekucyjnego z pominięciem fazy sądowego postępowania rozpoznawczego. Tym samym doprowadzono do niedopuszczalnego zróżnicowania w zakresie ochrony najmu.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 29 grudnia 1998 r. zajął stanowisko w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, stwierdzając, że art. 42 ust. 4 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych w zakresie, w jakim upoważnia dyrektora oddziału terenowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej do zarządzenia przymusowego przekwaterowania, po upływie terminu wypowiedzenia najmu bez uprzedniego uzyskania w tej sprawie prawomocnego wyroku sądowego, jest zgodny z art. 2, art. 64 ust. 2 i art. 175 ust. 1 Konstytucji RP.

Zgodnie z ustawą o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych do lokali mieszkalnych będących w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej stosuje się przepisy wskazanej ustawy jedynie wtedy, gdy przepisy odrębne dotyczące tych lokali nie stanowią inaczej. W związku z powyższym, zdaniem Prokuratora Generalnego, najemca lokalu mieszkalnego znajdującego się w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej powinien, przy dołożeniu należytej staranności, mieć świadomość odrębnych regulacji prawnych związanych m.in. z przymusowym trybem przekwaterowania przewidzianym w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych. Nie można więc podzielić poglądu wnioskodawcy, że zaskarżony przepis narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Niezasadny jest także zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 175 ust. 1 konstytucji. Z treści art. 175 ust. 1 wynika nakaz, aby wymiar sprawiedliwości był sprawowany tylko przez sądy i "jest on logiczną konsekwencją gwarantowanego konstytucyjnie prawa do sądu (art. 45 konstytucji) i tzw. prawa do drogi sądowej, w celu dochodzenia ochrony podstawowych praw i wolności (art. 77 ust. 2 konstytucji)".

W opinii Prokuratora Generalnego osoba poddana egzekucji administracyjnej może dochodzić swoich praw przed sądem i nie jest pozbawiona sądowego wymiaru sprawiedliwości: służy jej prawo zgłoszenia zarzutów i wniesienia zażalenia w sprawie prowadzonego postępowania egzekucyjnego, ma prawo wnieść zażalenie na postanowienie organu egzekucyjnego w sprawie zastosowania środka egzekucyjnego, zaś na ostateczne postanowienie organu egzekucyjnego, po wyczerpaniu toku instancji, ma możliwość złożenia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Prokurator Generalny powołując się na stanowisko doktryny podkreśla, że sądowy wymiar sprawiedliwości nie oznacza, iż wszystkie sprawy i spory dotyczące sytuacji prawnej jednostki muszą być od początku rozstrzygane przez sądy, zawsze jednak sądom musi przysługiwać pozycja nadrzędna, umożliwiająca zweryfikowanie prawidłowości rozstrzygnięcia każdego organu pozasądowego.

Odnośnie zarzutu naruszenia przez zaskarżony przepis zasady równej ochrony wszelkich praw majątkowych Prokurator Generalny przyznaje, że zaskarżony przepis wprowadza zróżnicowanie ochrony najmu, a procedury przewidziane w ustawie o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych są korzystniejsze dla najemcy. Jednakże w opinii Prokuratora Generalnego ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych przewiduje znacznie szerszy zakres ochrony najemców, aniżeli ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Zgodnie z ustawą o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych wynajmujący może wytoczyć powództwo o nakazanie przez sąd opróżnienia lokalu bez obowiązku wskazania innego lokalu, a o

uprawnieniu najemcy do lokalu socjalnego orzeka sąd jedynie w szczególnych okolicznościach określonych w ustawie. Natomiast na gruncie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych zasadą jest, w przypadku opróżnienia lokalu, przekwaterowanie do innego lokalu będącego w dyspozycji Agencji.

Prokurator Generalny stwierdza, że “wprawdzie poddanie egzekucji administracyjnej obowiązków wynikających ze stosunków cywilnoprawnych, bez uprzedniego sądowego postępowania rozpoznawczego, jest najintensywniejszym wkroczeniem administracji w te stosunki, jednakże nie może uzasadniać twierdzenia o niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2, art. 175 ust. 1 i art. 64 ust. 2 konstytucji.

3. Minister Obrony Narodowej w piśmie z 28 grudnia 1998 r. stwierdził, że zgodnie z brzmieniem ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, w kwestii opróżnienia lokali mieszkalnych właściwa jest jedynie egzekucja sądowa. Utracił bowiem moc obowiązującą, na podstawie art. 48 powyższej ustawy, art. 1046 § 4 kodeksu postępowania cywilnego przewidujący tryb egzekucji administracyjnej. Zdaniem Ministra Obrony Narodowej opróżnienie lokali mieszkalnych, zajmowanych na podstawie umowy najmu, w drodze egzekucji administracyjnej jest niedopuszczalne, gdyż zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz art. 29 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych, do lokali mieszkalnych będących w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej stosuje się przepisy ustawy o najmie lokali mieszkalnych. W związku z powyższym, zdaniem Ministra Obrony Narodowej, istotne wątpliwości może budzić brzmienie art. 42 ust. 4 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych, jak również § 28 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 maja 1996 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 65, poz. 320).

Minister Obrony Narodowej podkreśla, że w praktyce uprawnienia organów Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, wynikające z art. 42 ust. 4 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych, nie są realizowane. Powołując się na wyjaśnienia Prezesa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, stwierdza, że dyrektorzy oddziałów terenowych Agencji nie są w stanie doprowadzić do przymusowego przekwaterowania byłego najemcy bez wcześniejszego uzyskania prawomocnego wyroku sądowego zaopatrzonego w klauzulę wykonalności, gdyż organy egzekucyjne zwracają dyrektorom wystawiony przez nich tytuł wykonawczy.

W opinii Ministra Obrony Narodowej za bezzasadny należy uznać zarzut, iż dłużnik, kierując do sądu powództwo o uznanie wypowiedzenia umowy najmu za bezskuteczne, staje się stroną aktywną w tym znaczeniu, że ponosi koszty związane z wytoczeniem powództwa i ciąży na nim obowiązek przeprowadzenia dowodu. Należy bowiem wziąć pod uwagę, że w sytuacji, w której sąd przyzna rację powodowi Wojskowa Agencja Mieszkaniowa zobowiązana będzie do zwrotu kosztów postępowania.

II

Na rozprawie 2 czerwca 1999 r. przedstawiciele wnioskodawcy i Prokuratora Generalnego podtrzymali swoje stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

Przedstawiciel wnioskodawcy sprecyzował ostatecznie przedmiot kontroli, ograniczając go jedynie do art. 42 ust. 4 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych w zakresie, w jakim powyższy przepis upoważnia dyrektora oddziału terenowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, po upływie terminu wypowiedzenia umowy najmu, do zarządzenia przymusowego przekwaterowania byłego

najemcy bez uprzedniego uzyskania w tej sprawie sądowego tytułu wykonawczego. Podkreślił jednocześnie, że intencją Rzecznika Praw Obywatelskich było wyeliminowanie na gruncie zaskarżonej ustawy przypadków, w których po wypowiedzeniu umowy najmu tytuł wykonawczy wystawia wynajmujący.

Przedstawiciel Sejmu RP oświadczył, że w opinii Sejmu zaskarżony przepis jest sprzeczny z art. 2 i art. 64 ust. 2 konstytucji, ponieważ, dopuszczając egzekucję administracyjną w sprawie cywilnej na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego przez wierzyciel – wynajmującego, wprowadza niekorzystne dla najemcy i niedopuszczalne zróżnicowanie ochrony praw majątkowych. Za bezpodstawny uznał jednak zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 175 ust. 1 konstytucji.

Przedstawiciel Ministra Obrony Narodowej oświadczył, iż zdaniem Ministra Obrony Narodowej art. 42 ust. 4 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych jest zgodny z art. 2, art. 64 ust. 2 i art. 175 ust. 1 konstytucji. Podkreślił, że powyższa ustawa ma charakter regulacji szczególnej, której celem jest przede wszystkim zapewnienie właściwych warunków zakwaterowania Sił Zbrojnych, a nie uregulowanie kwestii wynajmowania osobom nieuprawnionym lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Specyfika materii unormowanej w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych związana z ochroną bezpieczeństwa państwa uzasadnia odmienne, od przyjętego w ustawie o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, uregulowanie najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Przedstawiciel Ministra Obrony Narodowej zauważył, że różnice w stosunku do regulacji prawa powszechnego nie sprowadzają się jedynie do zaskarżonego uregulowania – wystawiania przez dyrektora oddziału terenowego Agencji tytułu wykonawczego – ale obejmują także węższe określenie przyczyn uzasadniających wypowiedzenie umowy najmu oraz przekwaterowanie jako zasadę. Brak konieczności uzyskania sądowego tytułu wykonawczego równoważy zatem inne, w tym wypadku niekorzystne dla Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, rozwiązania przyjęte w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych, stwarzając stan tzw. kruchej równowagi między najemcą a wynajmującym. Zdaniem przedstawiciela Ministra Obrony Narodowej zamiarem ustawodawcy było zapewnienie skutecznych instrumentów realizacji zadań określonych w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych, dlatego w sposób szczególny i odmienny uregulował wypowiedzenie umowy najmu, a także egzekwowanie obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego. W kwestii oceny zgodności zaskarżonego przepisu z art. 175 ust. 1 konstytucji przedstawiciel Ministra Obrony Narodowej podzielił argumentację zawartą w piśmie procesowym Prokuratora Generalnego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Ocena zgodności zaskarżonego przepisu z konstytucją wymaga zwięzłego przedstawienia sytuacji prawnej najemcy lokalu mieszkalnego znajdującego się w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

Najem samodzielnych lokali mieszkalnych przeznaczonych w całości przez wynajmującego do wynajmowania reguluje ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, zaś w zakresie nie uregulowanym powyższą ustawą kodeks cywilny. Jednakże do lokali mieszkalnych będących w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej stosuje się przepisy wskazanej ustawy

jedynie wtedy, gdy przepisy odrębne dotyczące tych lokali nie stanowią inaczej (art. 2 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych).

Zgodnie z ustawą o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych do zadań zleconych Wojskowej Agencji Mieszkaniowej należy m.in. przydział osobnych kwater stałych oraz zawieranie umów najmu lokali mieszkalnych (art. 16 ust. 2 pkt 4). Zadania te realizują dyrektorzy oddziałów terenowych Agencji, poprzez wydawanie decyzji o przydziale kwater osobom uprawnionym oraz zawieranie umów najmu z innymi osobami (art. 30 ust. 1 i 2). Zasadą jest, że lokale mieszkalne znajdujące się w dyspozycji Agencji są przeznaczone na stałe zakwaterowanie żołnierzy zawodowych. Wynajęcie wspomnianych lokali może nastąpić w szczególnie uzasadnionych wypadkach pracownikom zatrudnionym w jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Obrony Narodowej, a także w sytuacji wyjątkowej, za zgodą Ministra Obrony Narodowej, innej osobie (art. 29 ust. 1). Zgodnie z art. 29 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych do powyższych najemców stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Ponadto dyrektor oddziału terenowego Agencji oddaje w najem lokal mieszkalny wskazanej osobie, w wypadku zamiany przez strony (rozwiedzionych małżonków) dotychczas zajmowanej kwatery lub lokalu zamiennego (art. 28 ust. 5). Umowę najmu można także zawrzeć z żołnierzami zwolnionymi z zawodowej, stałej służby wojskowej, którzy nie zachowali prawa do kwatery, członkami rodzin zmarłych żołnierzy oraz emerytów i rencistów wojskowych, którzy nie nabywają prawa do kwatery oraz z innymi osobami, których prawo do kwatery wygasło (art. 44 ust. 1).

Opróżnienie kwater i lokali mieszkalnych odbywa się na zasadach określonych w art. 42 ust. 1 i 4 powyższej ustawy. Zgodnie z art. 42 ust. 1 i 4 w wypadkach określonych w art. 38, 41, 43 i 44 dyrektor oddziału terenowego Agencji wydaje decyzję o zwolnieniu kwatery lub wypowiedza umowę najmu, a po uprawomocnieniu się decyzji lub upływie terminu wypowiedzenia zarządza przymusowe przekwaterowanie. W myśl art. 45 powyższej ustawy przymusowego przekwaterowania dokonuje organ egzekucyjny na wniosek dyrektora oddziału terenowego Agencji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Szczegółowy tryb postępowania w sprawach przekwaterowania żołnierzy zawodowych i innych osób zamieszkujących w kwaterach lub lokalach mieszkalnych regulują przepisy rozdziału 5 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 maja 1996 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 65, poz. 320). Zgodnie przepisami § 27 i § 28 powyższego rozporządzenia dyrektor oddziału terenowego Agencji występuje do organu egzekucyjnego z wnioskiem o wszczęcie postępowania egzekucyjnego w przypadku, gdy osoba zajmująca kwaterę nie opuściła jej pomimo upływu terminu określonego w decyzji o zwolnieniu lub gdy najemca nie zwolnił lokalu pomimo upływu terminu wypowiedzenia.

Należy podkreślić, że na gruncie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych przymusowe przekwaterowanie najemcy do lokalu socjalnego na podstawie zarządzenia dyrektora oddziału terenowego Agencji przewiduje także art. 38 ust. 2. Powyższe przymusowe przekwaterowanie ma miejsce, gdy najemca nie uiszcza czynszu i innych opłat z tytułu zajmowanego lokalu mieszkalnego przez łączny okres dłuższy niż trzy miesiące, a następnie odmówi przyjęcia wskazanego (innego) lokalu mieszkalnego i nadal nie wnosi czynszu i opłat przez kolejne trzy miesiące. Natomiast zgodnie z art. 42 ust. 1 wskazanej ustawy wypadki określone m.in. w art. 38 stanowią przesłankę wypowiedzenia umowy najmu.

2. Analiza przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych wskazuje wyraźnie, że kwestia opróżnienia lokalu mieszkalnego po ustaniu stosunku najmu została unormowana w sposób dalece

odbiegający od regulacji zawartych w ustawie o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

Po pierwsze, przymusowego przekwaterowania z lokali pozostających w zasobach Agencji dokonuje organ egzekucyjny na wniosek dyrektora oddziału terenowego Agencji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Oznacza to, że dyrektor oddziału terenowego Agencji wystawia tytuł wykonawczy, który zgodnie z art. 26 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stanowi podstawę do wszczęcia egzekucji administracyjnej. Podczas gdy zasada, wynikająca z przepisów kodeksu postępowania cywilnego i ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, jest egzekucja sądowa. Podjęcie czynności egzekucyjnych w stosunku do byłego najemcy lokalu mieszkalnego, mających na celu doprowadzenie do opróżnienia lokalu, wymaga zatem uprzedniego uzyskania przez wierzyciela tytułu wykonawczego – prawomocnego wyroku sądowego zaopatrzonego w klauzulę wykonalności.

Po drugie, po upływie terminu wypowiedzenia dyrektor Agencji zarządza przymusowe przekwaterowanie, a zatem zasadą jest przekwaterowanie do lokalu socjalnego. Ustawa o najmie lokali mieszkalnych przewiduje natomiast możliwość orzeczenia przez sąd w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu o uprawnieniu najemcy do otrzymania lokalu socjalnego. Sąd orzekając musi jednak wziąć pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania z lokalu przez najemcę, jego szczególną sytuację materialną i rodzinną (art. 36).

Należy podkreślić, że celem ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych była uniwersalizacja standardów ochrony najemców. Ustawa ta uchyliła dotychczasowe administracyjne formy nawiązania stosunku najmu i przywróciła cywilistyczne, a więc umowne mechanizmy nawiązania stosunku najmu, poddała kognicji sądowej wszelkie spory wynikające ze stosunku najmu, w tym także egzekucję w sprawach o eksmisję. W szczególności uchyliła (na mocy art. 48) art. 1046 § 4 kpc stanowiący, że egzekucję, której przedmiotem jest opróżnienie lokalu podlegającego przepisom prawa lokalowego, prowadzi się w trybie administracyjnym. Z drugiej strony w art. 2 ust. 2 ustanowiono m.in. zasadę, że do lokali mieszkalnych będących w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej stosuje się przepisy ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych jedynie wtedy, jeżeli przepisy odrębne dotyczące tych lokali nie stanowią inaczej. Wydaje się jednak, że powyższego przepisu nie można odczytywać w oderwaniu od kontekstu normatywnego całej ustawy. W żadnym razie przepis ten nie może uzasadniać każdego, nawet bardzo istotnego, zróżnicowania ochrony prawnej najemcy przewidzianego w przepisach odrębnych.

Na gruncie obowiązujących regulacji zawartych w zaskarżonej ustawie nie ulega wątpliwości, że do opróżnienia lokalu mieszkalnego nie mają zastosowania przepisy ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, a tym samym także przepisy kodeksu postępowania cywilnego. Ustawa o najmie lokali mieszkalnych stanowi wyraźnie w art. 2 ust. 2, że jej przepisy stosuje się do lokali mieszkalnych będących w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Natomiast w myśl art. 29 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych do najemców stosuje się odpowiednio przepisy o najmie lokali mieszkalnych, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Przepisy art. 42 ust. 4 i art. 45 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych uregulowały w sposób odrębny, w stosunku do ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, nie tylko tryb egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego przez byłego najemcę, ale także uprawnienia wynajmującego – wierzyciela, przyznając mu prawo do prowadzenia egzekucji administracyjnej w sprawie cywilnej na podstawie wystawionego przez siebie tytułu wykonawczego.

W konsekwencji na gruncie obowiązujących przepisów rysuje się następująca sytuacja. Obowiązek opróżnienia lokalu przez osobę, której wynajmujący wypowiedział umowę najmu, będący bez wątpienia obowiązkiem o charakterze cywilnym, podlega przymusowemu wykonaniu w drodze egzekucji sądowej (z koniecznością uprzedniego uzyskania prawomocnego orzeczenia sądowego stwierdzającego istnienie obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego zaopatrzonego następnie w klauzulę wykonalności – tytułu wykonawczego) albo administracyjnej (gdzie tytuł wykonawczy wystawia wierzyciel) w zależności od tego, czy do stosunku najmu mają zastosowanie przepisy ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, czy też regulacja o charakterze szczególnym, a więc ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych. Sytuacja prawna najemcy jest zatem zasadniczo zróżnicowana.

W przypadku administracyjnego trybu opróżnienia lokalu tytuł wykonawczy wystawia wierzyciel – Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, nie musi zatem pozywać dłużnika do sądu, aby móc prowadzić przeciwko niemu egzekucję. Przy czym ocena spełnienia ustawowych przesłanek wypowiedzenia umowy najmu należy wyłącznie do wierzyciela i nie podlega weryfikacji przez organ egzekucyjny, bowiem organ ten bada z urzędu jedynie dopuszczalność egzekucji administracyjnej i nie jest uprawniony do oceny zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym (art. 29 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

Najemca może bronić się wprawdzie przed nieuzasadnionym żądaniem wierzyciela, kierując do sądu powództwo o uznanie wypowiedzenia za bezskuteczne. Jednakże korzystając z tej możliwości staje się stroną aktywną w tym znaczeniu, iż ciążą na nim obowiązki, które zgodnie z prawem cywilnym obciążają z reguły wierzyciela, tj. koszty związane z wytoczeniem powództwa i ciężar przeprowadzenia dowodu. Konsekwencje zróżnicowania ochrony prawnej najemców na gruncie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych sprowadzają się zatem do “przerzucenia” na najemcę – dłużnika konieczności zainicjowania postępowania cywilnego, a więc uruchomienia procedury przewidzianej do rozpoznawania spraw cywilnych.

Należy podkreślić, że sytuacja najemcy na tle ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych jest również mniej korzystna niż osoby uprawnionej do kwatery. Osoba ta może bowiem legalność decyzji o zwolnieniu kwatery poddać kontroli w trybie określonym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Dyrektor oddziału terenowego zarządza przymusowe przekwaterowanie dopiero po uprawomocnieniu się powyższej decyzji. Natomiast w stosunku do najemcy analogiczne zarządzenie wydawane jest po upływie terminu wypowiedzenia i oczywiście byłemu najemcy nie służy ochrona administracyjnoprawna.

Ponadto sama regulacja dotycząca opróżnienia lokalu mieszkalnego przez byłego najemcę jest wewnętrznie niespójna. Zasada, iż po upływie terminu wypowiedzenia umowy najmu sam wynajmujący – WAM wystawia tytuł wykonawczy bez konieczności zwrócenia się w tej sprawie do sądu ulega osłabieniu w sytuacji, w której przesłanką wypowiedzenia jest zachowanie się najemcy wykraczające w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, czyniące uciążliwym korzystanie z innych lokali. W takim bowiem przypadku dyrektor oddziału terenowego Agencji może, za wypowiedzeniem, rozwiązać umowę, zapewniając lokal socjalny, albo wystąpić do sądu o pozbawienie prawa zajmowania tego lokalu mieszkalnego (art. 46 ust. 1).

Odmienne rozwiązania przyjęte w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych prowadzą niewątpliwie do zróżnicowania ochrony najemców, uzależniając jej intensywność, charakter i środki prawne służące do jej realizacji nie tyle od formy nawiązania stosunku prawnego, gdyż na gruncie tej ustawy mamy do czynienia z umową najmu, ale jedynie od faktu, że lokal mieszkalny oddany w najem znajduje się w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Należy przy tym podkreślić, że najemcę nie łączy, w przeciwieństwie do żołnierza zawodowego, któremu

przydzielono na mocy decyzji osobną kwaterę, z organami Sił Zbrojnych stosunek służbowy ani administracyjny. Przepisu o opróżnieniu lokalu nie można zatem odczytywać w oderwaniu od źródła powstania stosunku najmu, a więc umowy cywilnoprawnej. Odmiennosc sytuacji najemcy w stosunku do osoby zajmującej kwaterę polega przede wszystkim na tym, że 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. Nie można zatem tracić z pola widzenia generalnej zasady, iż przymusowa realizacja obowiązków wynikających ze stosunku cywilnoprawnego następuje przy wykorzystaniu instrumentów procedury cywilnej. Wyjątek od tej zasady musi wynikać bezpośrednio z przepisów szczególnych przekazujących rozpoznawanie spraw cywilnych do właściwości innych organów (art. 2 § 3 kpc). Na gruncie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych takimi przepisami szczególnymi są art. 42 ust. 4 i art. 45 stanowiące, iż przymusowego przekwaterowania dokonuje organ egzekucyjny na wniosek dyrektora oddziału terenowego Agencji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Dotychczasowe rozważania prowadzą do wniosku, że zaskarżony przepis wprowadza odmienny, w stosunku do przyjętego w regulacjach prawa powszechnego, model ochrony praw byłego najemcy. Przy czym w ocenie Trybunału Konstytucyjnego kwestionowaną regulację, zawartą w art. 42 ust. 4 wskazanej ustawy, pozwalającą na przymusowe przekwaterowanie najemcy na mocy zarządzenia dyrektora oddziału terenowego Agencji bez konieczności uzyskania w tej sprawie prawomocnego orzeczenia sądowego zaopatrzonego w klauzulę wykonalności należy odnieść do wszystkich przypadków, w których na gruncie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych dochodzi do przekwaterowania bez uprzedniego uzyskania sądowego tytułu wykonawczego, w szczególności do sytuacji przewidzianej w art. 38 ust. 2. Nie ulega wątpliwości, że proceduralne środki ochrony prawnej przewidziane w ustawie o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz w kodeksie postępowania cywilnego są dla najemcy korzystniejsze. Trzeba jednak zauważyć, że odmiennosc, a także brak spójności przyjętych rozwiązań z typowymi regulacjami odnoszącymi się do opróżnienia lokalu mieszkalnego nie oznaczają jeszcze per se podstawy do postawienia zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu. Dopiero odniesienie tej oceny do zasad i praw gwarantowanych konstytucyjnie pozwala na ostateczne sformułowanie stanowiska w tym względzie.

Obecnie należy się więc odnieść do wskazanych we wniosku wzorców konstytucyjnych i rozważyć, czy określone prawa i zasady, a mianowicie zasada równej dla wszystkich ochrony prawnej praw majątkowych (art. 64 ust. 2 konstytucji), zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 konstytucji) oraz zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 konstytucji), zostały naruszone przez kwestionowany przepis ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych.

3. Zgodnie z utrwaloną na tle poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego najem był chroniony na podstawie art. 7 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r., stanowiącego, że własność osobista podlega całkowitej ochronie. Sama zaś własność w ujęciu konstytucyjnym obejmowała zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa nie tylko prawo własności, lecz także inne prawa majątkowe, w tym prawa obligacyjne, stanowiła więc synonim mienia (np. orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., sygn. K. 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7, uchwała TK z 11 stycznia 1995 r., sygn. W. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I., poz. 17).

Nowa konstytucja w art. 64 ust. 2 ustanowiła zasadę równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych. "Przepis ten nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać" (wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98). Obecna regulacja konstytucyjna nie pozostawia więc żadnych wątpliwości co do zakresu ochrony udzielanej prawom majątkowym innym niż własność w znaczeniu technicznoprawnym (cywilistycznym). Gwarancja równej ochrony praw majątkowych nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych, jest bowiem oczywiste, że jest ona determinowana treścią i konstrukcyjnym ujęciem tych praw. Równość może być zatem odnoszona jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii, a w żadnym zaś wypadku nie mogłaby być rozumiana jako przypisanie tych samych gwarancji ochronnych prawom majątkowym należącym do różnorodnych typów praw podmiotowych, choćby nawet zbliżone było ich ujęcie funkcjonalne. Nie jest więc na przykład równoznaczne z naruszeniem zasady równości w rozumieniu art. 64 ust. 2 konstytucji zasadnicze zróżnicowanie ochrony udzielanej z jednej strony użytkownikowi (skuteczność *erga omnes*), z drugiej – dzierżawcy (skuteczność *inter partes*), zważywszy na to, że prawa te należą, mimo wyraźnie występującego podobieństwa funkcjonalnego, do różnych kategorii prawnych – praw podmiotowych bezwzględnych w pierwszym przypadku, praw względnych – w drugim przypadku. Można więc zauważyć, że Konstytucja samodzielnie nie ustanawia poszczególnych kategorii praw podmiotowych, nie hierarchizuje ich, ani też nie determinuje takich lub innych rozróżnień konstrukcyjnych lub treściowych, to jest bowiem zadaniem regulacji gałęziowych, w tym wypadku – prawa cywilnego. Z drugiej jednak strony, zasady tej nie można rozumieć w sposób czysto formalny i blankietowy, pozwalający ustawodawcy na całkowitą dowolność kreowania poszczególnych praw podmiotowych. Przedmiotem oceny jest bowiem, z punktu widzenia regulacji konstytucyjnej nakazującej równą ochronę prawną praw majątkowych, również stosowane przez ustawodawcę kryterium wyodrębnienia poszczególnych kategorii praw i zasadność merytoryczna stosowanego podziału. Czysto formalne wyodrębnienie na poziomie ustawy zwykłej jakiegoś prawa majątkowego i zapewnienie zasadniczo odmiennej ochrony prawnej temu prawu w stosunku do innego, należącego wprawdzie do formalnie różnej kategorii praw majątkowych, ale treściowo, konstrukcyjnie i funkcjonalnie zbliżonego czy prawie identycznego z prawem, któremu przyznawana jest ochrona znacznie silniejsza – mogłoby uzasadniać zarzut naruszenia zasady równej ochrony wyrażonej w art. 64 ust. 2 konstytucji.

Wcześniej zwrócono już uwagę na charakter prawny stosunku najmu powstającego w odniesieniu do lokali pozostających w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Nie może budzić wątpliwości, że powstające po stronie najemcy prawo majątkowe należy do tej samej kategorii praw majątkowych, do której są zaliczane prawa najmu objęte regulacją prawa powszechnego – kodeksu cywilnego oraz ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Występuje ponadto wyraźne dążenie do uniwersalizacji prawnego modelu stosunków prawnych łączących najemcę i wynajmującego w przypadku lokalu mieszkalnego. Dążenie to – dodajmy – zbiega się z postulatami od dawna formułowanymi w piśmiennictwie prawniczym. Należy zatem uznać, że w analizowanej sytuacji nie występuje odmiennosc kategorii prawa majątkowego, która uzasadniałaby tezę o celowości ograniczenia zasady równej ochrony wyłącznie do praw wynikających ze stosunku najmu poddanego całościowo ogólnej regulacji

prawa powszechnego. Istotne cechy pozycji prawnej podmiotów znajdujących się w jednej i drugiej sytuacji są takie same, ponieważ chodzi jurydycznie o tę samą konstrukcję prawną, o takie same funkcje analizowanego prawa i taki sam zakres treściowy. W konsekwencji spełniona jest zarazem podstawowa przesłanka zastosowania zasady równości z art. 64 ust. 2, którą jest porównywalność sytuacji danej kategorii podmiotów ze względu na wyróżnione prawnie relewantne cechy, w tym wypadku, ze względu na dysponowanie takim samym prawem majątkowym. Należy ponadto zwrócić uwagę, że odmiennej kwalifikacji prawnej charakteru uprawnień najemcy w obu sytuacjach nie uzasadnia fakt, że tryb administracyjnego postępowania egzekucyjnego jest stosowany wobec żołnierzy zawodowych, którym lokal jest przydzielany na podstawie decyzji. O ile bowiem istnieje tożsamość stosunku najmu nawiązywanego na podstawie umowy, o tyle w stosunku do żołnierzy zawodowych ocena ta wypada odmiennie. W przypadku żołnierza zawodowego poddanie obowiązku opróżnienia kwatery egzekucji administracyjnej uzasadnione jest charakterem prawa do kwatery ściśle związanym ze stosunkiem służbowym, z wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami. W przypadku najemcy stanowi to niewątpliwy wyjątek od zasady sądowej egzekucji obowiązków cywilnoprawnych. Tym bardziej nie znajduje dostatecznego uzasadnienia regulacja upoważniająca wynajmującego – wierzyciela do prowadzenia egzekucji w sprawie cywilnej na podstawie wystawionego przez siebie tytułu wykonawczego bez konieczności uprzedniego zwrócenia się w tej sprawie do sądu. Dlatego też sytuacja prawna najemcy lokalu będącego w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej powinna być porównywalna z sytuacją innych najemców lokali mieszkalnych, do których znajdują zastosowanie wskazane wyżej regulacje ogólne, a nie z sytuacją prawną żołnierza zawodowego.

Powyższe ustalenia wskazują w konsekwencji na to, że ze względu na charakter praw majątkowych poddanych ocenie, tożsamość pozycji prawnej najemcy w obu wyróżnionych grupach sytuacji, w tym sposobu nawiązania i treści stosunku prawnego, istnieją formalne podstawy zastosowania zasady równej ochrony praw majątkowych ustanowionej w art. 64 ust. 2 konstytucji. Dla sformułowania ostatecznej oceny konieczne jest jednak zbadanie, czy nie wchodzi w grę inne konstytucyjnie relewantne wartości, które mogłyby uzasadnić przyjęcie w obecnym stanie prawnym zróżnicowanego statusu najemców.

Podobnie jak wszystkie inne prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie, także wyrażony w art. 64 ust. 2 nakaz równej ochrony praw majątkowych nie ma charakteru absolutnego i może doznawać ograniczeń w wypadku pojawienia się potrzeby ochrony innych konstytucyjnie istotnych zasad i wartości. Na marginesie tylko można zauważyć, że nie przeczy tej tezie regulacja zawarta w ust. 3 art. 64, która zezwala na ograniczenie prawa jedynie w odniesieniu do własności, pomijając wprost taką możliwość w stosunku do innych praw majątkowych. Byłaby bowiem całkowicie paradoksalna i niezrozumiała konstrukcja pozwalająca na ograniczenie własności, a nie dopuszczająca takiego zabiegu w odniesieniu do innych praw majątkowych. Zauważyć tu trzeba, że wszelkie inne, poza własnością, prawa majątkowe mają z natury rzeczy charakter praw o niepełnym, ograniczonym zakresie – ograniczonym w szczególności przez prawa samego właściciela (wszystkie ograniczone prawa rzeczowe) lub przez prawa innych podmiotów (wierzyciela, drugiej strony stosunku prawnego) w przypadku tzw. praw względnych – a w konsekwencji nie miałyby w odniesieniu do tych praw sensu formuła zawarta w ust. 3 art. 64 konstytucji. Inaczej też bowiem niż w wypadku własności konstytucja udziela gwarancji innym prawom majątkowym, nie w odniesieniu do zakresu i treści tych praw, ale samego ich istnienia (w kształcie określonym w odpowiednich regulacjach ustawowych) oraz przede wszystkim co do równego ich traktowania, w wyżej określonym ujęciu. Zasada równej ochrony praw majątkowych jest szczególną postacią ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 konstytucji. Zróżnicowanie

ochrony praw majątkowych, stanowiąc wyłom od zasady wyrażonej w art. 64 ust. 2, a tym samym również w art. 32, powinno być z całą pewnością skonfrontowane z kryteriami przyjętymi w art. 31 ust. 3 konstytucji. Przepis ten wskazuje zarówno na sposób rozumienia przesłanki "konieczności" (a tym samym i proporcjonalności) ograniczenia określonego prawa, jak i na inne wartości konstytucyjne, które mogą przeważać na rzecz utrzymywania takiego ograniczenia, w tym wypadku więc uzasadnić odstępianie od zasady równej ochrony praw majątkowych. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wymóg "konieczności" jest spełniony, jeżeli ustanowione ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności. Oznacza to, że: 1) środki zastosowane przez prawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów; 2) muszą one być niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane; 3) ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela (wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU Nr 4/1998 r., poz. 50; wyrok TK z 26 kwietnia 1999 r., sygn. K. 33/98). Na marginesie wypada tu wyrazić pogląd, że regulacja proporcjonalności przyjęta w art. 31 ust. 3 konstytucji da się uzgodnić z prawem równego traktowania, pomimo tego, że *prima facie* każde zróżnicowanie pozycji prawnej podmiotu jest właśnie zaprzeczeniem równego traktowania, a więc narusza istotę zasady wyrażonej w art. 32 konstytucji. Ze względu bowiem na zakres i formalny charakter zasady równego traktowania jednostkowe (incydentalne) ograniczenia równego traktowania nie prowadzą do zakwestionowania istoty tej zasady. To samo rozumowanie można zastosować w wypadku różnicowania ochrony praw majątkowych, jeśli owo zróżnicowanie dotyczy niektórych segmentów danego prawa albo pewnych tylko środków ochrony, np. stosowalności określonych instrumentów proceduralnych. W konsekwencji należy więc uznać, że co do zasady nie można by wyłączyć stosowania art. 31 ust. 3 w odniesieniu do konstytucyjnie gwarantowanego prawa równej ochrony własności i innych praw majątkowych, o ile zachodzą przesłanki wskazane w tym przepisie.

Podstawowy problem sprowadza się więc w pierwszym rzędzie do tego, czy istnieją w analizowanej sytuacji jakieś istotne względy, wymienione w art. 31 ust. 3 konstytucji przemawiające za stosowaniem egzekucji administracyjnej na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego przez dyrektora oddziału terenowego Agencji bez konieczności uprzedniego uzyskania w tym względzie prawomocnego orzeczenia sądowego zaopatrzonego w klauzulę wykonalności. Otóż, uznać należy, że żadna z wartości wskazywanych w art. 31 ust. 3 konstytucji nie uzasadnia przyjętego w ustawie rozwiązania. Odnosi się to w szczególności do jedynej przesłanki wskazywanej w art. 31 ust. 3, która mogłaby być teoretycznie brana w tym wypadku pod uwagę, a mianowicie względ na bezpieczeństwo państwa i to pomimo tego, że chodzi tu o wojskowy zasób mieszkaniowy, którego wielkość i swoboda dyspozycji ze strony właściwych organów państwa współwarunkują prawidłowe funkcjonowanie sił zbrojnych, a tym samym rzutują na względy bezpieczeństwa państwa. Nawet bowiem i przy takim założeniu nie jest możliwe znalezienie przekonujących racji, dla których ustawodawca zdecydował się na wyłączenie drogi eksmisji orzekanej w postępowaniu sądowym.

Po pierwsze, związek pomiędzy przyjętym rozwiązaniem w przedmiocie opróżnienia lokalu a względami bezpieczeństwa wydaje się bardzo odległy i trudno uchwytny, nie można więc uznać, że istnieje zależność pomiędzy wchodzącymi tu w grę wartościami konstytucyjnymi (bezpieczeństwem państwa a prawem do równej ochrony praw majątkowych).

Po drugie, nawet jeśli by ten związek dostrzegać, to brak byłoby podstaw do uznania, że występuje konieczność zastosowania tego lub innego instrumentu proceduralnego. Nie uzasadniają na pewno tego stanowiska pewna łatwość, a może także i krótszy czas przeprowadzenia opróżnienia lokalu w trybie egzekucji administracyjnej na podstawie tytułu wykonawczego

wystawionego przez wierzyciela. Rozwiązania problemu związanego z utrzymaniem niezbędnej dyspozycyjności wojskowym zasobem mieszkaniowym należy poszukiwać raczej w ustaleniu kręgu podmiotów, które mogą korzystać z lokalu znajdującego się w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (obecnie bardzo szeroko ujętego), a być może też w sposobie ujęcia treści samego stosunku najmu z tymi osobami.

Po trzecie wreszcie, nie można uznać, że waga interesu, któremu służy niekorzystne dla najemcy zróżnicowanie ochrony, pozostaje w odpowiedniej proporcji do naruszonych w tym wypadku interesów najemcy. Niewątpliwie zaskarżona regulacja upoważniająca wynajmującego do wystawienia tytuł wykonawczego jest, jak to już wyżej wskazywano, korzystniejsza dla Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, jednakże fakt ten nie może uzasadniać naruszenia interesów najemcy. Stosunki cywilnoprawne charakteryzują się równorzędnością stron i naruszenia tej równowagi (stanowiącej istotę relacji cywilnoprawnych) nie usprawiedliwia występowanie po jednej ze stron państwowej osoby prawnej. Jest bowiem konieczne także z punktu widzenia standardów państwa prawnego, w którym zerwano z uprzywilejowanym statusem własności państwowej, aby w sferze dominium podmioty państwowe były traktowane tak, jak inne podmioty występujące w obrocie cywilnoprawnym. Trudno także dopatrzeć się podstaw odmiennej ochrony najemcy na gruncie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych w innych wartościach, zasadach czy normach konstytucyjnych.

W związku z powyższym należy uznać, że zaskarżony przepis poprzez wprowadzenie zróżnicowania ochrony najmu narusza art. 64 ust. 2 konstytucji.

Niekorzystnego zróżnicowania ochrony najemcy nie równoważy przewidziana w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych zasada, że były najemca po opróżnieniu lokalu jest przekwaterowany do lokalu socjalnego. Wprawdzie zgodnie z ustawą o najmie lokali mieszkalnych wynajmujący może wytoczyć powództwo o nakazanie przez sąd opróżnienia lokalu bez obowiązku wskazania innego lokalu (zamiennego lub socjalnego), a o uprawnieniu do lokalu socjalnego sąd orzeka jedynie w szczególnych okolicznościach wskazanych w ustawie (art. 36). Należy jednak podkreślić, że orzecznictwo przyjęło szerokie rozumienie obowiązku dostarczenia lokalu socjalnego. Na tle przyjętej linii orzecznictwa sąd bada z urzędu, czy nie zachodzą przesłanki do orzeczenia o uprawnieniu najemcy do otrzymania lokalu socjalnego. Sąd rozstrzygając sprawę eksmisji może więc orzec z urzędu o uprawnieniu najemcy do lokalu socjalnego, bez zgłoszenia stosownego wniosku przez stronę (uchwała SN z 22 maja 1996 r., III CZP 51/96, OSNC 1996, nr 9, poz. 120; uchwała SN z 15 marca 1995 r., III CZP 23/95, OSNC 1995, nr 7-8, poz. 105).

Wymaga przy tym podkreślenia, że ze względów społecznych pożądane byłoby uregulowanie kwestii opróżnienia lokali w sposób zapewniający eksmitowanemu najemcy – w każdym wypadku – prawa do lokalu socjalnego. Nie należy bowiem tracić z pola widzenia faktu, iż mieszkanie służy zaspokojeniu najbardziej elementarnych potrzeb człowieka i jest tym samym warunkiem jego normalnej, godnej egzystencji. Stanowisko takie znajdować może dodatkowo oparcie w art. 75 ust. 1 konstytucji, zgodnie z którym władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności.

Przewidziana w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych ochrona najemcy w postaci obowiązku dostarczenia mu lokalu socjalnego nie niweluje niekorzystnego zróżnicowania ochrony prawnej w zakresie egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu. Oba te instrumenty ochrony praw najemcy należy jednak rozpatrywać w różnych płaszczyznach. Nie negując faktu, że rozwiązanie dotyczące lokali socjalnych jest niewątpliwie korzystne dla najemcy, nie można jednocześnie znaleźć uzasadnienia dla naruszenia przez zaskarżony przepis art. 64 ust. 2 konstytucji.

4. Przechodząc następnie do oceny zgodności zaskarżonego przepisu z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywiedzioną z art. 2 konstytucji, należy podkreślić, że odwoływanie się w orzecznictwie do tej zasady miało przede wszystkim na celu ochronę praw nabytych i zakaz działania prawa wstecz (orzeczenie TK z 29 stycznia 1992 r., sygn. K. 15/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 8). Istota tej zasady sprowadza się do takiego nakazu stanowienia i stosowania prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji (orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., sygn. K. 1/94, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 10). Biorąc pod uwagę ustalone orzecznictwo co do znaczenia tej zasady, nie sposób dopatrzeć się naruszenia art. 2 konstytucji przez analizowany przepis ustawy. Charakter i treść stosunku najmu określonego ustawą nie mogą budzić wątpliwości, nie można też dopatrzeć się jakichkolwiek kontrowersji interpretacyjnych dotyczących przepisu nakazującego stosowanie trybu egzekucji administracyjnej w celu opróżnienia lokalu. Jednoznaczności ocen prawnych w tym względzie sprzyjała niewątpliwie norma kolizyjna zawarta w art. 2 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, która stanowi, że do lokali mieszkalnych będących w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej stosuje się przepisy niniejszej ustawy jedynie wtedy, gdy przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Najemca powinien mieć zatem świadomość istnienia odrębnych regulacji prawnych związanych z przymusowym trybem przekwaterowania przewidzianym w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych. Już w chwili zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego znajdującego się w dyspozycji Agencji powinien się zatem liczyć z odmiennymi środkami i procedurą ochrony jego praw.

W obszarze zastosowania zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa mieści się niewątpliwie problem stosowania właściwej procedury służącej ochronie określonych praw i interesów obywateli (zob. orzeczenie TK z 8 grudnia 1992 r., sygn. K. 3/92, OTK w 1992 r., cz. II, poz. 26). Jednakże odwoływanie się, przy badaniu konstytucyjności zaskarżonego przepisu, do wzorców kontroli o charakterze zasad ogólnych wydaje się jedynie wtedy uzasadnione, jeżeli brak jest unormowań konstytucyjnych o większym stopniu szczególowości, ściślej wiążących się z ocenianą regulacją (wyrok TK z 25 maja 1998 r., sygn. U. 19/97, OTK ZU Nr 4/1998, poz. 47). W przedmiotowej sprawie taką szczegółową podstawę kontroli stanowi art. 64 ust. 2 konstytucji, ponieważ, jak to wyżej wywodzono, w płaszczyźnie równej ochrony praw majątkowych należy rozpatrywać kwestię zastosowania właściwych procedur zmierzających do opróżnienia lokalu. Nie jest zatem celowe i konieczne sięganie do wzorca o charakterze zasady ogólnej, której pole zastosowania powinno obejmować te wartości związane ze standardem demokratycznego państwa prawnego, które nie znajdują wyrazu w innych bardziej szczegółowych regulacjach konstytucyjnych.

5. Poddając zaskarżony przepis ocenie z punktu widzenia art. 175 ust. 1 konstytucji, stanowiącego, że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe, należy podkreślić, iż sądowy wymiar sprawiedliwości jest integralnie związany z gwarantowanym konstytucyjnie prawem do sądu (art. 45 ust. 1) oraz z konstytucyjnym zakazem zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (art. 77 ust. 2). Normy konstytucyjne nie określają przy tym w drodze jakich procedur i przed jakim sądem ma być realizowana ochrona naruszonych praw i wolności. Panuje przekonanie, wyrażone ostatnio także w orzecznictwie (zob. wyrok SN z 17 grudnia 1997 r., I CKN 370/97, OSNC 1998 r., nr 7-8, poz. 116), że pojęcia sądu i drogi sądowej oraz wymiaru sprawiedliwości są integralnie związane z formułą art. 175 konstytucji. Poddanie egzekucji administracyjnej obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego na podstawie tytułu wykonawczego

wystawionego przez wynajmującego – wierzyciela naruszałoby zatem zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości jedynie wtedy, gdyby najemca został jednocześnie pozbawiony prawa do sądu. Konieczne wydaje się także podkreślenie, iż w doktrynie prawa konstytucyjnego sądowy wymiar sprawiedliwości nie oznacza, aby wszystkie sprawy i spory dotyczące sytuacji prawnej jednostki musiały być od początku rozstrzygane przez sądy (zob. wyrok TK z 8 grudnia 1998 r., sygn. K. 41/97, OTK ZU Nr 7/1998 r., poz. 117), zawsze jednak sądom musi przysługiwać pozycja nadrzędna, umożliwiająca zweryfikowanie rozstrzygnięcia organu pozasądowego. Nie budzi więc wątpliwości, że prawo do sądu jest zachowane na gruncie takich regulacji, które zapewniają kontrolę sądową rozstrzygnięcia, decyzji czy innego aktu indywidualnego kształtującego sytuację prawną podmiotu – poprzez uruchomienie postępowania przed sądem powszechnym lub sądem administracyjnym.

Na gruncie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji byłemu najemcy – zobowiązanemu służy prawo zgłoszenia zarzutów, wniesienia zażalenia w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego, zażalenia na postanowienie w sprawie zastosowania środka egzekucyjnego (art. 143 § 2), zaś na ostateczne postanowienie organu egzekucyjnego, po wyczerpaniu toku instancji, ma możliwość złożenia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 16 ust. 1 pkt 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym). Najemca może także wnieść do sądu powództwo o ustalenie wypowiedzenia umowy najmu za bezskuteczne z wszelkimi wynikającymi stąd konsekwencjami. Jest to postępowanie z punktu widzenia najemcy bardziej skomplikowane, wymagające jego własnej inicjatywy, poniesienia stosownych kosztów sądowych, a także inaczej kształtujące obowiązek dowodowy niż w postępowaniu toczącym się w wyniku wniesienia typowego powództwa eksmisyjnego. Nie można jednak zaprzeczyć twierdzeniu, że najemca, pomimo istnienia tych dodatkowych przeszkód, nie jest pozbawiony możliwości uruchomienia sądowej kontroli czynności podejmowanych wobec niego przez organa wojskowe.

Nie można zatem mówić o pozbawieniu go prawa do sądu, sądowego wymiaru sprawiedliwości. Tym samym zaskarżony przepis nie jest niezgodny z art. 175 ust. 1 konstytucji. Trybunał Konstytucyjny jest świadom tego, że urzeczywistnienie prawa do sądu nie może być oceniane wyłącznie z punktu widzenia formalnych przesłanek, istotne bowiem znaczenie mogą mieć z punktu widzenia realizacji tego prawa również inne czynniki, także natury faktycznej, związane np. bezpośrednio z sytuacją majątkową danej osoby, możliwością uruchomienia odpowiedniej pomocy prawnej etc. Mogą jednak być brane pod uwagę jedynie takie bariery i ograniczenia, które w sposób istotny pomniejszają możliwości uruchomienia ochrony sądowej lub wręcz pozbawiają jednostkę prawa do sądu. W analizowanej sytuacji nie występują tego rodzaju przeszkody.

Kwestia oceny skuteczności, rodzaju i ewentualnych barier w realizacji środków ochrony sądowej – w porównaniu do zbliżonych sytuacji prawnych – powinna być w konsekwencji rozpatrywana w innej płaszczyźnie, tj. zasady równej ochrony prawnej praw majątkowych. Egzekucja administracyjna obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego wszczęta na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, mimo zagwarantowania byłemu najemcy – dłużnikowi obrony jego praw na drodze sądowej, stawia go jednak niewątpliwie w sytuacji trudniejszej niż ta, w której znajdowałby się w roli pozwanego w procesie z powództwa wierzyciela. Nie pozbawia byłego najemcy ochrony prawnej, ale pociąga za sobą niezgodne z konstytucją (art. 64 ust. 2) zróżnicowanie tej ochrony.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.