

Warszawa, 19 lutego 1999 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, skierowanego
do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. K.34/98)

Stosownie do pisma z dnia 7 stycznia 1999 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie zasadności wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 20 października 1998 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 86, poz. 433 z późn. zmianami).

1. Zdaniem Wnioskodawcy, zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 2, art. 64 ust 2 i art. 175 ust. 1 Konstytucji przez to, że 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. W uzasadnieniu wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich twierdzi, że w razie wypowiedzenia umowy najmu obowiązek opróżnienia lokalu po upływie terminu wypowiedzenia wynika z przepisów prawa cywilnego i w związku z tym powinien być egzekwowany w trybie egzekucji sądowej, a nie administracyjnej. Tymczasem, zaskarżony art. 42 ust. 4 cytowanej na wstępie ustawy stanowi, że wspomniany obowiązek podlega egzekucji administracyjnej z pominięciem cywilnego postępowania rozpoznawczego. W ten sposób przepis, o którym mowa, narusza wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa. Należy bowiem przyjąć, zdaniem RPO, że zawierając umowy najmu lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji organów wojskowych, najemcy pozostawali w przekonaniu, że ich sytuacja prawna związana z wykonywaniem tych umów będzie regulowana za pomocą instrumentów prawnych właściwych dla stosunków prawa cywilnego, bez możliwości kształtowania tej sytuacji przez wynajmującego.

Według Rzecznika Praw Obywatelskich, zarzut niezgodności zaskarżonego art. 42 ust. 4 z art. 64 ust. 2 Konstytucji jest uzasadniony tym, że ustawodawca przyznał wierzycielowi (wynajmującemu) uprawnienie do kierowania sprawą do postępowania egzekucyjnego, bez uprzedniego uzyskania przez niego prawomocnego wyroku sądowego, zaopatrzonego w klauzulę wykonalności. W ten sposób nastąpiło zróżnicowanie ochrony najmu jako prawa majątkowego podlegającego równej dla wszystkich ochronie prawnej.

Trzeci i ostatni zarzut niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu pozostaje w związku z twierdzeniem Wnioskodawcy, że dyrektor oddziału terenowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej pełni rolę organu quasi-sądowego, ponieważ z mocy art. 42 ust. 4 ustawy rozstrzyga on o prawach i obowiązkach wynikających ze stosunku cywilno-prawnego, a więc w istocie rzeczy sprawuje funkcję wymiaru sprawiedliwości. Do tego bowiem organu należy ocena, czy w konkretnym przypadku spełnione zostały ustawowe przesłanki wypowiedzenia umowy najmu lokalu mieszkalnego. Jeżeli więc najemca nie skieruje sprawy do sądu z powództwem o uznanie wypowiedzenia za bezskuteczne, to decyzja dyrektora oddziału WAM pozostanie niepodważalna, nie podlegająca weryfikacji przez inny organ. Konsekwencją takiego rozwiązania jest, zdaniem RPO, naruszenie art. 175 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że wymiar sprawiedliwości w RP sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe.

2. Zarzut niezgodności art. 42 ust. 4 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej z art. 2 Konstytucji wydaje się zasadny. Należy zgodzić się z twierdzeniem RPO, że zaskarżony przepis narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa.

Według Trybunału Konstytucyjnego, wspomniana zasada jest zasadą prawnokonstytucyjną, rodzącą określone obowiązki w sferze działania państwa. Dotyczy to w szczególności obowiązku kształtowania prawa w taki sposób, aby nie ograniczać praw obywateli, konstruując system prawa jasny, spójny i zrozumiały dla obywateli, dający im gwarancję stabilności prawa (zob. m.in. innymi orzeczenie TK z dnia 8 listopada 1989 r. K.7/89 - K.Działocha, St. Paweła: Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1986-1993, s. 444).

Zaskarżony art. 42 ust. 4 ustawy, moim zdaniem, jest przykładem nierespektowania tego obowiązku, skoro dopuszcza on egzekucję w sprawie cywilnej na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego przez jedną

ze stron umowy najmu lokalu, tj. dyrektora oddziału terenowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. **Rozwiązanie to narusza zasadę równorzędności podmiotów będących stronami umowy cywilno-prawnej, która to zasada wyłącza możliwość rozstrzygnięcia o roszczeniach jednej ze stron w trybie decyzji administracyjnej, a nie w trybie postępowania sądowego, zakończonego prawomocnym orzeczeniem.**

Obowiązek opróżnienia lokalu po upływie terminu wypowiedzenia umowy najmu przez dyrektora oddziału WAM jest obowiązkiem wynikającym z przepisów prawa cywilnego. Podmiot zobowiązany do wykonania tego obowiązku nie pozostaje względem niego w stosunku nierównorzędnym, mającym cechy stosunku administracyjno-prawnego. Jeżeli więc, mimo upływu terminu wypowiedzenia, zajmuje on nadal lokal, ale już bezprawnie, to organ wykonujący w określonym zakresie funkcje administracyjne (art. 34 i nast. ustawy) nie powinien być uprawniony do zarządzania eksmisji, która może i powinna być orzeczona tylko wyrokiem sądu.

Zaskarżony art. 42 ust. 4 ustawy, nadając wierzycielowi zarządzającemu mieniem Skarbu Państwa uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania egzekucyjnego bez uzyskania wyroku sądu, **ogranicza prawa dłużnika wynikające z treści stosunku cywilno-prawnego.** W praktyce oznacza to, że jeśli dłużnik (najemca) nie wystąpi na drogę sądową z powództwem o stwierdzenie bezskuteczności wypowiedzenia umowy najmu, to po upływie terminu wypowiedzenia i wystąpieniu dyrektora oddziału WAM do organu egzekucyjnego (art. 45 ustawy) sprawa zarządzanego przymusowego przekwaterowania nie będzie mogła być rozpoznana przez sąd cywilny, a więc organ właściwy dla tego rodzaju spraw.

Ustawowe ograniczenie praw najemcy lokalu pozostającego w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej nie jest więc rozwiązaniem zgodnym z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Dopuszcza ono bowiem wszczęcie i prowadzenie egzekucji przeciwko najemcy zobowiązanemu do opróżnienia lokalu - bez konieczności pozywania go do sądu. Oznacza to, że w danym przypadku ustawodawca ustanowił słabszą ochronę prawną jego praw podmiotowych, mniej korzystną w porównaniu z przepisami ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

3. Ostatnio wymieniona okoliczność uzasadnia również zarzut naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że "Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej". Zgodnie z art. 659 § Kodeksu cywilnego przez umowę najmu wynajmujący zobowiązuje się oddać najemcy rzecz do używania przez czas oznaczony lub nie oznaczony. Wspomniana umowa jest źródłem prawa podmiotowego najemcy do używania wynajętej rzeczy, z wyłączeniem innych osób. Ma ono zatem charakter prawa majątkowego. Z tego względu ustawodawca postanowił, że do ochrony praw najemcy lokalu stosuje się odpowiednio przepisy o ochronie własności (art. 690 K.c.).

Cytowane już brzmienie art. 64 ust. 2 Konstytucji nie pozostawia wątpliwości co do treści zawartej w nim dyspozycji. Zapewnia ona równą dla wszystkich podmiotów ochronę prawną ich praw majątkowych. Nie jest zatem dopuszczalne różnicowanie tej ochrony ze względu na to, że jedna ze stron umowy cywilno-prawnej, będącej źródłem prawa majątkowego drugiej strony, wykonuje funkcję organu administracyjnego w powierzonym jej zakresie.

4. Bezpodstawny jest natomiast zarzut niezgodności art. 42 ust. 4 zaskarżonej ustawy z art. 175 Konstytucji. Wbrew twierdzeniu Wnioskodawcy, dyrektor terenowego oddziału WAM nie pełni funkcji organu quasi-sądowego, ani nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości. Jak wiadomo, funkcjonuje szereg pozasądowych organów, których decyzje mają charakter podobny do orzeczeń sądowych w tym sensie, że rozstrzygają o prawach i obowiązkach obywateli. Organy te, posiadając umocowanie ustawowe, są jednak poddane kontroli sądowej w zakresie swojej działalności "orzeczniczej". Kontrolę tę wykonują sądy powszechne i sądy administracyjne. W przypadku postępowania egzekucyjnego wszczętego na wniosek dyrektora oddziału WAM na podstawie art. 42 ust. 4 ustawy, osoba zobowiązana do opróżnienia lokalu ma prawo zgłosić zarzuty i wnieść zażalenie w sprawie tego postępowania, a także zażalenie na postanowienie w sprawie zastosowania środka egzekucyjnego (np. przekwaterowania). Organem kontrolującym zasadność postanowień organu egzekucyjnego, na które służy zażalenie jest Naczelny Sąd Administracyjny.

Opracował: Witold Pawełko