

Warszawa, 22 listopada 2001 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich,
skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K.35/01)

Stosownie do zlecenia z dnia 16 października 2001 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię prawną w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 3 października 2001 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 86, poz. 433 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą.

1. Zdaniem RPO, zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przekazuje on bowiem roszczenie o zapłatę zaległych opłat i czynszu z tytułu zajmowania kwatery lub lokalu mieszkalnego na drogę postępowania egzekucyjnego w administracji, z pominięciem cywilnego postępowania rozpoznawczego, podczas gdy tego rodzaju roszczenie ma charakter sprawy cywilnej. Oznacza to, iż sytuacja prawna dłużnika, o którym mowa w art. 37 ust. 1 ustawy, jest trudniejsza aniżeli ta, w której znajdowałby się w roli pozwanego w procesie cywilnym wytoczonym z powództwa wierzyciela.

Wnioskodawca wywodzi, że rozwiązanie przyjęte w zaskarżonym przepisie jest odstępstwem od powszechnych reguł dochodzenia określonych w nim należności cywilno-prawnych. Odstępstwo to prowadzi do obniżenia ogólnych standardów ochrony praw majątkowych osób zajmujących kwatery i lokale mieszkalne znajdujące się w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Jest więc ono niezgodne z konstytucyjną zasadą równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej). Według RPO, nierespektowanie wymienionej zasady w opiniowanym przypadku nie znajduje uzasadnienia w art. 31 ust. 3 Konstytucji

2. Oceniając zasadność wniosku należy na wstępie stwierdzić, że prawo wynajmującego do pobierania przewidzianego w umowie czynszu z tytułu

zajmowania lokalu przez najemcę jest prawem majątkowym. Do praw majątkowych zalicza się bowiem wszelkie wierzytelności opiewające na świadczenia majątkowe oraz roszczenia pieniężne (por. Z. Radwański: Prawo cywilne. Część ogólna, C.H. Beck, Warszawa 1996, s. 85). Bezpośrednim źródłem prawa do pobierania czynszu może być również decyzja administracyjna, uprawniająca daną osobę do zajmowania lokalu (kwatery). Chodzi tu o decyzję podjętą przez właściwy organ, występujący w charakterze dysponenta tego lokalu (kwatery).

Zarówno prawo wynajmującego do pobierania czynszu wynikające z umowy najmu, jak i analogiczne prawo dysponenta wynikające z decyzji o przydziale lokalu (kwatery) podlegają ochronie konstytucyjnej. Zgodnie bowiem z art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej własność, a także prawa majątkowe podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

Na uwagę zasługuje wymieniona wyżej dyspozycja konstytucyjna ze względu na to, że ustanawia **zasadę ochrony równej dla wszystkich podmiotów**. Według Trybunału Konstytucyjnego zasada ta jest szczególną postacią zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji (zob. wyrok TK z dnia 2 czerwca 1999 r. sygn. K.34/98 – OTK ZU nr 5 z 1999 r., s. 480). Zdaniem TK ewentualne zróżnicowanie ochrony praw majątkowych, będące odstępstwem od zasady wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji, a tym samym również w art. 32 ustawy zasadniczej „powinno być z całą pewnością skonfrontowane z kryteriami przyjętymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (*ibid.*).

3. Nie ulega wątpliwości, że rozwiązanie przyjęte w zaskarżonym art. 37 ust. 1 ustawy jest odstępstwem od zasady równej ochrony praw majątkowych. Według ogólnie obowiązujących norm postępowania w sprawach roszczeń o zapłatę zaległego czynszu z tytułu najmu lokali mieszkalnych, roszczenia te – w razie odmowy zapłaty – są dochodzone przez wierzycieli na drodze sądowej. Celem postępowania sądowego jest uzyskanie wyroku zasądzającego owe roszczenia.

W opiniowanym przypadku w roli wierzyciela występuje Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, której dłużnikiem jest osoba zajmująca lokal mieszkalny bądź kwaterę, odpowiednio na podstawie umowy najmu albo decyzji administracyjnej. Otóż WAM nie będzie kierować do sądu sprawy o zasądzenie należności z tytułu zaległego czynszu, ponieważ jest ona upoważniona do prowadzenia egzekucji tych należności w trybie administracyjnym, na podstawie wystawionego przez siebie tytułu wykonawczego. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa korzysta więc z podwyższonego

standardu ochrony swoich praw majątkowych, w porównaniu z ochroną pozostałych wierzycieli, dla których dopiero prawomocne orzeczenie sądu stanowi podstawę do uzyskania tytułu wykonawczego. Aby uzyskać ten tytuł inni wierzyciele dochodzący swoich roszczeń z tytułu najmu lokali mieszkalnych muszą występować do sądu z powództwem, a następnie, w postępowaniu sądowym, udowodnić zasadność tych roszczeń.

4. Podwyższony poziom ochrony prawnej praw majątkowych Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojskową Agencję Mieszkaniową występującą w roli wierzyciela w przypadkach określonych w art. 37 ust. 1 ustawy powoduje *eo ipso* skutek w postaci obniżenia standardu ochrony praw najemcy (użytkownika) lokalu. Ten ostatni bowiem, kwestionując poddane egzekucji administracyjnej roszczenia WAM, może wprawdzie skierować sprawę sporną do sądu powszechnego. Ale wtedy właśnie najemca, a nie dysponent lokalu, musi wystąpić z powództwem i ponieść stosowne koszty sądowe. Co więcej, na nim będzie spoczywać ciężar przeprowadzenia dowodu, że egzekwowana należność w części bądź w całości nie istnieje.

Zaskarżony art. 37 ust. 1 ustawy odstępuje więc od konstytucyjnej zasady „równej dla wszystkich” ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych, przewidzianej w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Prawa majątkowe wynajmującego (dysponenta lokalu) korzystają z ochrony w stopniu uprzywilejowanym chyba tylko z tego powodu, że jest on państwową jednostką organizacyjną funkcjonującą w strukturze Sił Zbrojnych RP. **Nie jest to jednak przesłanka wystarczająca do uznania omawianego odstępstwa za dopuszczalne w świetle zasad wyrażonych w art. 64 ust. 2 i art. 32 Konstytucji.**

5. Obniżenie poziomu ochrony praw najemcy (użytkownika) lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji WAM, wynikające z treści art. 37 ust. 1 ustawy, jest, jak wspomniano, konsekwencją pozycji uprzywilejowanej wierzyciela. Oznacza ono zarazem osłabienie, w sposób pośredni, odpowiedniej ochrony tych praw przewidzianej w art. 690 Kodeksu cywilnego, np. w zakresie objętym dyspozycją art. 222 Kc.

Nie jest bezpodstawne zatem twierdzenie, że zaskarżony przepis, powodując zróżnicowanie ochrony prawnej praw majątkowych podmiotów wynajmujących lokale

mieszkalne, wprowadza jednocześnie ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw przez najemców (użytkowników) lokali będących w gestii WAM. Ograniczenia te sprawiają, że najemca (użytkownik) lokalu, który nie zapłacił Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w terminie czynszu, znajduje się w gorszej sytuacji prawnej niż najemca zajmujący lokal mieszkalny nie pozostający w gestii tej jednostki organizacyjnej.

Egzekwowanie zaległych czynszów i opłat z tytułu zajmowania lokali mieszkalnych i kwater (o których mowa w art. 37 ust. 1 ustawy) na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego przez WAM nie znajduje oparcia w konstytucyjnych przesłankach ograniczenia korzystania z praw podmiotowych. Ustawowe wyłączenie rozpoznawania przez sądy powszechne roszczeń WAM o zapłatę zaległych czynszów nie jest uzasadnione względami bezpieczeństwa państwa ani tym bardziej koniecznością ochrony środowiska, zdrowia czy moralności publicznej. Przewidziany w art. 37 ust. 1 ustawy tryb postępowania nie jest również niezbędny dla ochrony praw państwowej jednostki organizacyjnej, jaką jest WAM. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa może nie mniej skutecznie dochodzić swoich roszczeń w procesie cywilnym, aczkolwiek ta droga dochodzenia będzie dla niej uciążliwsza.

Na zakończenie wypada zgodzić się z poglądem RPO, że roszczenia o zapłatę zaległych czynszów mają w istocie rzeczy „charakter spraw cywilnych”. Źródłem „materialnym” tych spraw w każdym przypadku jest bowiem zajmowanie (użytkowanie) przez określone osoby lokalu mieszkalnego (kwatery) na podstawie umowy najmu lub decyzji właściwego organu.

W konkluzji wyrażam pogląd, że wniosek RPO o stwierdzenie niezgodności art. 37 ust. 1 ustawy z art. 64 ust. 2 Konstytucji należałoby uznać za zasadny. Zaskarżony przepis pozostaje również w kolizji z art. 32 ustawy zasadniczej.

Sporządził: Witold Pawełko