

102/8/A/2006

WYROK

z dnia 11 września 2006 r.

Sygn. akt P 14/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marian Grzybowski – przewodniczący

Wiesław Johann

Ewa Łętowska

Marian Zdyb – sprawozdawca

Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 11 września 2006 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Kościanie:

czy art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.) jest zgodny z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175), art. 77 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji RP,

o r z e k a:

Art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 oraz z 2006 r. Nr 86, poz. 602 i Nr 94, poz. 657) jest niezgodny z art. 77 ust. 1, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 77 ust. 2, art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

I

1. Postanowieniem z 21 lutego 2006 r., sygn. akt I C 176/05, Sąd Rejonowy w Kościanie, Wydział I Cywilny, przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu, w trybie art. 193 Konstytucji w związku z art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa TK) pytanie prawne w następującym brzmieniu:

„Czy art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.) jest zgodny z treścią:

* Sentencja została ogłoszona dnia 19 września 2006 r. w Dz. U. Nr 167, poz. 1193.

- art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175);
- art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji RP;
- art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP;
- art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji RP ?”

Wątpliwości konstytucyjnoprawne, wyrażone w treści pytania prawnego, powstały w związku z rozpatrywaną przez pytający sąd sprawą z powództwa o zapłatę Kościańskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Kościanie przeciwko Gminie Miejskiej Kościana. Powodowa spółka 29 kwietnia 2004 r. uzyskała wyrok nakazujący byłym najemcom opróżnienie lokalu, z jednoczesnym przyznaniem im prawa do lokalu socjalnego i wstrzymaniem wykonania orzeczenia eksmisyjnego do czasu złożenia przez interwenienta ubocznego (Gminę Miejską Kościana) oferty zawarcia z najemcami umowy najmu lokalu socjalnego. Do dnia wystąpienia z pytaniem prawnym taka oferta nie została złożona, a byli najemcy nie płacą czynszu, ani nie uiszczają innych opłat związanych z zajmowaniem lokalu mieszkalnego. Zaistniał więc stan, w którym organ władzy publicznej ma – wynikający z ustawy i prawomocnego wyroku – obowiązek określonego działania, ale działania takiego nie podejmuje. W związku z tym powodowa spółka wystąpiła przeciwko pozwanej gminie z roszczeniem odszkodowawczym w kwocie odpowiadającej nieopłaconym czynszom oraz innym należnościom związanym z korzystaniem z lokalu; wniosła jednocześnie o zasądzenie wskazanej kwoty na podstawie art. 417 k.c. i nieuwzględnianie przez sąd treści art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.; dalej: u.o.p.l. W jej opinii treść tego ostatniego przepisu uniemożliwia skuteczne dochodzenie pełni roszczeń przeciwko pozwanej gminie i prowadzi do faktycznego wywłaszczenia na cele publiczne (na bazie jej lokali realizowany jest ustawowy obowiązek gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej). Ponieważ art. 18 ust. 4 u.o.p.l. stanowi jedyną podstawę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od gminy, a brak możliwości usunięcia sprzeczności z art. 417 k.c. w drodze uznanych reguł kolizyjnych, od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie rozpatrywanej sprawy.

Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego, sąd stawia pytanie, czy art. 18 ust. 4 u.o.p.l. nie ogranicza zakresu usprawiedliwionych roszczeń odszkodowawczych właściciela lokalu w sytuacji, kiedy gmina pozostaje w zwłoce i nie dostarcza eksmitowanemu lokatorowi lokalu socjalnego. Na zasadach ogólnych, tj. na podstawie art. 417 k.c., podmiot uprawniony mógłby dochodzić od gminy odszkodowania w zakresie wyznaczonym treścią art. 361 k.c. Tymczasem art. 18 ust. 4 u.o.p.l. ogranicza tę odpowiedzialność do wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu i pomija dalej idące roszczenia właściciela. Treść przepisu nie odnosi się np. w ogóle do opłat niezależnych od właściciela i świadczeń dodatkowych, które w zwykłym toku czynności obciążają najemcę. W opinii pytającego sądu wywołuje to wątpliwości co do zgodności zakwestionowanego przepisu ze wzorcem z art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Pytający sąd podkreśla, że pytanie prawne odnosi się przede wszystkim do kwestii zgodności art. 18 ust. 4 u.o.p.l. z art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji. Pozostałe wzorce konstytucyjne i konwencyjne wskazano w pytaniu prawnym, czyniąc zadość oczekiwaniom strony powodowej, sformułowanym w treści pozwu. Zdaniem sądu konstytucyjna ochrona prawa własności, określona w art. 21 i art. 64 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175; dalej: protokół nr 1 do konwencji rzymskiej), jest opisana normami ogólniejszymi, które nie odnoszą się wprost do okoliczności zawisłej sprawy.

Określa on jednocześnie jako oczywiste, że naruszenie praw majątkowych określonych w art. 77 Konstytucji, czyli ograniczenie prawa do wynagrodzenia szkody lub zamknięcie drogi sądowej do dochodzenia tych szkód, zawsze będzie skutkowało naruszeniem prawa własności gwarantowanego w art. 21 i art. 64 Konstytucji oraz art. 1 protokołu nr 1 do konwencji rzymskiej.

2. W piśmie z 7 sierpnia 2006 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, stwierdzając, że:

1) art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.) jest niezgodny z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 3 oraz z art. 77 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 1 zdanie 1 Protokołu nr 1 i nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz sporządzonego w Strasburgu dnia 16 września 1963 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.),

2) art. 18 ust. 4 ustawy wymienionej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2, art. 64 ust. 2 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny podważył adekwatność badania konstytucyjności art. 18 ust. 4 u.o.p.l. z punktu widzenia wzorców kontroli z art. 21 ust. 2, art. 64 ust. 2 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji. W jego opinii, dyspozycja zakwestionowanego przepisu jest irrelevantna dla wskazanych norm konstytucyjnych. W analizowanym przypadku nie mamy bowiem do czynienia ani z wyłączeniem w ścisłym rozumieniu tego pojęcia, ani z podmiotowym zróżnicowaniem sytuacji prawnej poszczególnych właścicieli, którzy nie mogą uzyskać pełnej rekompensaty z tytułu niemożliwości przeprowadzenia eksmisji z lokalu, ani wreszcie z regulacją procesową, która mogłaby skutkować zamknięciem drogi sądowej.

Prokurator Generalny podkreślił, że art. 18 ust. 4 u.o.p.l. w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2005 r. był przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 23 maja 2006 r., sygn. SK 51/05, orzekł, że jest on niezgodny z art. 2, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 77 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponieważ jednak zmiana zakwestionowanego przepisu, dokonana z dniem 1 stycznia 2005 r. miała wyłącznie redakcyjny charakter, w związku z czym mamy do czynienia z taką samą normą, jaka została poddana wcześniej ocenie Trybunału, ocena i motywy wyroku wydanego w sprawie o sygn. SK 51/05 zachowują aktualność. Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 18 ust. 4 u.o.p.l. jest także niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji, który stanowi potwierdzenie obowiązywania zasady proporcjonalności w odniesieniu do ograniczeń prawa własności, oraz – tym samym – z ustrojową zasadą ochrony własności i innych praw majątkowych, wyrażoną w art. 21 ust. 1 Konstytucji. Zakwestionowany przepis narusza także art. 1 Protokołu nr 1 i nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, który w zdaniu pierwszym przyznaje każdemu człowiekowi prawo do poszanowania swego mienia.

3. W imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, pismem z 31 sierpnia 2006 r. stanowisko zajął Marszałek Sejmu, uznając, że art. 18 ust. 4 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego jest:

– niezgodny z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, art. 77 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji oraz

– nie jest niezgodny z art. 64 ust. 2 oraz art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu podkreślił, że przedmiotem postępowania jest art. 18 ust. 4 u.o.p.l. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2005 r., podczas gdy przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. SK 51/05 był tenże przepis w brzmieniu poprzednio obowiązującym. Jednak nowelizacja art. 18 ust. 4 u.o.p.l., dokonana art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 281, poz. 2783), polegała jedynie na legislacyjnej modyfikacji potwierdzającej prawidłowość wykładni przeprowadzonej – na tle poprzedniego brzmienia przepisu – przez SN w wyroku z 19 stycznia 2005 r., sygn. akt V CK 355/04. Skoro zaś norma prawna zrekonstruowana z uwzględnieniem obu regulacji (dotychczasowej i obecnie obowiązującej) w zakresie objętym treścią pytania prawnego nie uległa zmianie, zachowuje aktualność negatywna ocena z punktu widzenia standardów z art. 64 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Powołując obszernie fragmenty uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. SK 51/05, Marszałek Sejmu stwierdził również, że należy uznać niezgodność art. 18 ust. 4 u.o.p.l. z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 3 i art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Bez szerszej argumentacji Marszałek Sejmu poparł natomiast stanowisko przedstawione przez Prokuratora Generalnego w kwestii nieadekwatności wzorców kontroli z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

II

Na rozprawie w dniu 11 września 2006 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska przedstawione w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakwestionowany przepis.

Przedmiotem pytania prawnego jest art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266; dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów albo u.o.p.l.). Pełne brzmienie zakwestionowanego przepisu, łącznie z poprzedzającymi jednostkami redakcyjnymi, koniecznymi do odczytania zawartej w nim normy, jest następujące:

„Art. 18. 1. Osoby zajmujące lokal bez tytułu prawnego są obowiązane do dnia opróżnienia lokalu co miesiąc uiszczać odszkodowanie.

2. Z zastrzeżeniem ust. 3, odszkodowanie, o którym mowa w ust. 1, odpowiada wysokości czynszu, jaki właściciel mógłby otrzymać z tytułu najmu lokalu. Jeżeli odszkodowanie nie pokrywa poniesionych strat, właściciel może żądać od lokatora odszkodowania uzupełniającego.

3. Osoby uprawnione do lokalu zamiennego albo socjalnego, jeżeli sąd orzekł o wstrzymaniu wykonania opróżnienia lokalu do czasu dostarczenia im takiego lokalu, opłacają odszkodowanie w wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, jakie byłyby obowiązane opłacać, gdyby stosunek prawny nie wygasł.

4. Jeżeli gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku, właścicielowi przysługuje roszczenie odszkodowawcze do gminy w wysokości odpowiadającej różnicy między odszkodowaniem określonym w ust. 2 a odszkodowaniem, do płacenia którego jest obowiązany był lokator, jeżeli osoba ta nadal zamieszkuje w lokalu właściciela”.

2. Istota problemu konstytucyjnoprawnego.

Wątpliwości pytającego sądu budzi prawidłowość mechanizmu ograniczającego zakres odpowiedzialności gminy z tytułu niedostarczenia lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku sądowego orzekającego eksmisję. Zarzuty skierowane pod adresem art. 18 ust. 4 u.o.p.l. da się usystematyzować w dwie zasadnicze grupy. Są to: po pierwsze – naruszenie gwarantowanego konstytucyjnie prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działania władzy publicznej, a po drugie – sprzeczność z konstytucyjnymi standardami ochrony własności i innych praw majątkowych.

Art. 18 ust. 4 u.o.p.l. w brzmieniu poprzednio obowiązującym był już przedmiotem zainteresowania Trybunału. W wyroku z 23 maja 2006 r., wydanym w sprawie o sygn. SK 51/05 (OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 58), Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 18 ust. 4 ustawy 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.), w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2005 r., jest niezgodny z art. 2, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 77 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wobec powyższego, zasadnicze rozważania musi poprzedzić odpowiedź na pytanie, jakim zmianom podlegała treść zakwestionowanego przepisu, a w konsekwencji – jakie znaczenie ma w niniejszym postępowaniu orzeczenie wydane w sprawie o sygn. SK 51/05.

3. Geneza i zmiany treści art. 18 ust. 4 u.o.p.l.

Aktualne brzmienie art. 18 ust. 4 u.o.p.l. zostało nadane przepisem art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 281, poz. 2783) i obowiązuje od 1 stycznia 2005 r. Pierwotnie, tj. w okresie od 1 stycznia 2002 r. do 31 grudnia 2004 r., art. 18 ust. 4 u.o.p.l. miał bowiem treść następującą:

„Art. 18. 4. Jeżeli gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku sądowego, właścicielowi przysługuje roszczenie odszkodowawcze od gminy w wysokości odpowiadającej różnicy między odszkodowaniem określonym w ust. 2 a odszkodowaniem płaconym przez byłego lokatora, o ile osoba ta nadal zamieszkuje w lokalu właściciela”.

Na tle powołanego brzmienia art. 18 ust. 4 u.o.p.l. ujawniły się dwa problemy interpretacyjne. Po pierwsze – czy odszkodowanie należne od gminy w razie niedostarczenia osobie uprawnionej lokalu socjalnego ma stanowić różnicę pomiędzy odszkodowaniem określonym wedle art. 18 ust. 2 u.o.p.l. a odszkodowaniem należnym czy też rzeczywiście (faktycznie) płaconym przez byłego lokatora. Po drugie – czy odjemna tego równania, tj. odszkodowanie ustalone wedle art. 18 ust. 2 u.o.p.l., obejmuje wyłącznie kwotę równą czynszowi rynkowemu (art. 18 ust. 2 zdanie pierwsze u.o.p.l.), czy też – jeżeli taka kwota nie pokrywa wszystkich kosztów utrzymania lokalu, m.in. kosztów remontu zdewastowanych ponad miarę normalnej eksploatacji urządzeń lub innych elementów wyposażenia lokalu albo zużytych przez byłego lokatora mediów – także tzw. odszkodowanie uzupełniające (art. 18 ust. 2 zdanie drugie u.o.p.l.).

Co do zagadnienia pierwszego, w literaturze przedmiotu prezentowane były dwa stanowiska. Według jednego wyrażenie „odszkodowanie płacone”, użyty w art. 18 ust. 4 u.o.p.l. w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2005 r., oznacza odszkodowanie faktycznie zapłacone (uiszczone) przez byłego lokatora, uprawnionego do otrzymania lokalu socjalnego. W konsekwencji jeżeli był lokator nie płaci należnego odszkodowania za bezumowne korzystanie z lokalu w wysokości określonej w art. 18 ust. 3 u.o.p.l., właściciel może dochodzić od gminy odszkodowania w pełnej wysokości (zob. m.in. A. Doliwa, *Prawo mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 192; A. Gola, L. Myczkowski, *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 84; A. Mączyński, *Dawne i nowe instytucje polskiego prawa mieszkaniowego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” nr 1/2002, s. 106; C. Podsiadlik, *Roszczenia odszkodowawcze właściciela lokalu mieszkalnego*, „Monitor Prawniczy” nr 20/2002, s. 938). Wedle poglądu drugiego, przez „odszkodowanie płacone” należy rozumieć odszkodowanie należne od byłego lokatora (to, które powinno być zapłacone). Konsekwentnie, gmina byłaby zobowiązana do zapłaty odszkodowania jedynie w wysokości odpowiadającej różnicy pomiędzy wysokością czynszu wolnorynkowego a kwotą, do której zapłaty był zobowiązany był lokator – niezależnie od tego, czy owa zapłata nastąpiła, czy nie (i czy miała szanse nastąpić) (zob. m.in. R. Dziczek, *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów*, Warszawa 2005, s. 109-111; J. Panowicz-Lipska, [w:] *System prawa prywatnego*, t. VIII, *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, Warszawa 2004, s. 153; F. Zoll, M. Olczyk, M. Pecyna, *Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy oraz o zmianie Kodeksu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 243 oraz – z upoważnienia Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast – W. Szczepański, opinia z 5 kwietnia 2002 r., [w:] „Domus. Miesięcznik zarządców nieruchomości” nr 5/2002, s. 26).

W kwestii rozmiaru obowiązku odszkodowawczego gminy na tle art. 18 ust. 4 u.o.p.l. w pierwotnym brzmieniu wypowiedział się również Sąd Najwyższy. W uchwale z 16 kwietnia 2003 r., sygn. akt III CZP 22/03, SN opowiedział się za drugim z referowanych rozwiązań. Zdaniem sądu, wysokość odszkodowania przysługującego właścicielowi od gminy odpowiada różnicy pomiędzy odszkodowaniem, jakie mógłby on otrzymywać na podstawie art. 18 ust. 2 u.o.p.l., a tym, do którego zapłaty jest zobowiązany był lokator. Stanowisko to zostało potwierdzone w wyroku SN z 18 lutego 2004 r., sygn. akt V CK 253/03, gdzie dodatkowo Sąd Najwyższy stwierdził, że odpowiedzialność odszkodowawcza gminy nie jest uzależniona od wykazania winy, uznając za podstawę roszczenia odszkodowawczego sam fakt niedostarczenia lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku sądowego. Pogląd ograniczający zakres odpowiedzialności odszkodowawczej gminy na podstawie art. 18 ust. 4 u.o.p.l. został przyjęty również w orzecznictwie sądów niższych instancji (zob. wyrok SA w Warszawie z 8 grudnia 2004 r., sygn. akt VI ACa 462/04, niepublikowane).

4. Zakres i formuła orzeczenia a wyrok TK z 23 maja 2006 r.

Wyrokiem z 23 maja 2006 r., wydanym w sprawie o sygnaturze SK 51/05, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 18 ust. 4 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 stycznia 2005 r., jest niezgodny z art. 2, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 77 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał, związany granicami skargi, ograniczył się do stwierdzenia niekonstytucyjności art. 18 ust. 4 u.o.p.l. w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z 17 grudnia 2004 r. Z uwagi na czasowy aspekt skargi i orzeczenia wydanego w wyroku o sygn. SK 51/05,

nie aktualizuje się tutaj reguła *ne bis in idem*. Powołane orzeczenie ma jednak w niniejszej sprawie istotne znaczenie, i to z co najmniej trzech powodów.

Po pierwsze – w wyroku wydanym w sprawie o sygn. SK 51/05 Trybunał, badając konstytucyjność art. 18 ust. 4 u.o.p.l. w poprzednim brzmieniu, przyjął sposób wykładni zaprezentowany przez Sąd Najwyższy w uchwale z 16 kwietnia 2003 r., sygn. akt III CZP 22/03. Omówiony powyżej kierunek zmian legislacyjnych wskazuje, że mimo zmiany brzmienia art. 18 ust. 4 u.o.p.l. treść normy odkodowywanej z tego przepisu nie uległa zmianie.

Po drugie – w sprawie o sygn. SK 51/05 oraz w sprawie niniejszej pokrywają się również główne wzorce kontroli, przede wszystkim art. 77 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Po trzecie – zachowują aktualność zawarte w wyroku o sygn. SK 51/05 uwagi na temat konstytucyjnoprawnych i ustawowych uwarunkowań ochrony praw lokatorów oraz znaczenia i sposobu kształtowania odpowiedzialności odszkodowawczej gminy z tytułu niedostarczenia lokalu socjalnego.

W tej sytuacji zbędne jest ponowne przeprowadzanie szerszego wywodu na ten temat. Trybunał Konstytucyjny uznaje zatem za celowe ograniczenie się do zasadniczych punktów wniosku.

5. Zarzut niezgodności z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Stosownie do art. 77 ust. 1 Konstytucji, „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Odpowiedzialność na podstawie powołanego przepisu ma charakter obiektywny; jest ona niezależna od winy członka organu władzy publicznej, a jej wyłączną przesłanką jest bezprawność, tj. sprzeczność z narzuconym przez prawo wzorcem postępowania. Z gwarancyjnego charakteru art. 77 ust. 1 Konstytucji należy także wnioskować, że mimo użycia terminu „działanie”, sankcjonowane w ten sposób zachowanie może polegać zarówno na zachowaniu czynnym (działaniu *sensu stricto*), jak i biernym (zaniechaniu) – o ile istniał prawny obowiązek podjęcia określonej aktywności. Pojęcie „działania władzy publicznej” w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji nie może być także ograniczane do sfery wykonywania ściśle pojętego *imperium*. W literaturze akcentuje się konieczność objęcia zakresem tego wyrażenia wszelkich form wykonywania tzw. zadań publicznych, także pozbawionych elementu władczego wpływania na sytuację prawną jednostki (zob. wyroki z: 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124, 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 256, 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76, 24 listopada 2003 r., sygn. SK 26/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 95, 3 marca 2004 r., sygn. K 29/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 17 oraz M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa 2004, s. 27 i n.; R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 89 i n).

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. SK 51/05, nie powinno budzić wątpliwości, że niedostarczenie przez gminę lokalu socjalnego w sytuacji, gdy uprawnienie takie zostało przyznane danej osobie wyrokiem sądu nakazującym opróżnienie dotychczas zajmowanego lokalu, należy uznać za „działanie” wypełniające znamiona hipotezy art. 77 ust. 1 Konstytucji. Teza powyższa znajduje oparcie w przepisach art. 75 Konstytucji oraz art. 4 i art. 14 ust. 1 zdanie drugie u.o.p.l. (konkretyzowanym każdorazowo w prawomocnym wyroku sądu nakazującym opróżnienie lokalu), a także przyjmowanym w doktrynie i orzecznictwie sposobie rozumienia znamienia bezprawności. Także w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że odpowiedzialność odszkodowawcza gminy nie jest uzależniona od wykazania winy;

przeciwnie, podstawą roszczenia odszkodowawczego jest sam fakt niedostarczenia lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku sądowego (zob. powołany wyżej wyrok SN z 18 lutego 2004 r., sygn. akt V CK 253/03; por. także wyrok SN z 28 kwietnia 2005 r., sygn. akt III CK 367/04, Biul. SN nr 7/2005, poz. 14). Jednocześnie podkreśla się, że roszczenie właściciela lokalu przeciwko gminie, o którym mowa w art. 18 ust. 4 u.o.p.l., jest roszczeniem odszkodowawczym. Na podstawie tego przepisu gmina zobowiązana jest do zapłaty odszkodowania tylko wtedy, gdy właściciel wykaże, że na skutek zajmowania lokalu przez osobę bez tytułu prawnego poniósł szkodę (uchwała SN-IC z 7 kwietnia 2006 r., sygn. akt III CZP 21/2006, „Wokanda” nr 5/2006, s. 10).

W okolicznościach sprawy niewątpliwie jest również to, że zakres odpowiedzialności gminy z tytułu niedostarczenia lokalu socjalnego osobie uprawnionej do tegoż lokalu wyrokiem sądowym nie obejmuje pełnej wysokości szkody poniesionej przez właściciela lokalu. Konkluzja ta jest oczywista zwłaszcza w świetle obecnie obowiązującego brzmienia art. 18 ust. 4 u.o.p.l. (poprzednio analogiczny wniosek był uprawniony na tle wykładni powołanego przepisu przyjętej w uchwale SN z 16 kwietnia 2003 r., sygn. akt III CZP 22/03). Art. 18 ust. 4 u.o.p.l. stanowi bowiem *lex specialis* w stosunku do ogólnego reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej z art. 417 w związku z art. 361 § 2 k.c.

Stwierdzenie, że przewidziany w art. 18 ust. 4 u.o.p.l. mechanizm ustalania wysokości odszkodowania należnego właścicielowi lokalu od gminy nie odpowiada zasadzie pełnej kompensacji, nie przesądza *per se* wadliwości analizowanej regulacji z punktu widzenia art. 77 ust. 1 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że art. 77 ust. 1 Konstytucji gwarantuje każdemu obywatelowi prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, nie oznacza natomiast objęcia gwarancją konstytucyjną zasady pełnej kompensacji. O ile zatem sam mechanizm odpowiedzialności władzy publicznej ma charakter bezwzględnie obowiązujący, o tyle zasada pełnej kompensacji stanowi jedynie dyrektywę kierunkową, dopuszczającą wyjątki w sytuacjach uzasadnionych ochroną innych wartości, praw i wolności konstytucyjnych, wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyroki TK w sprawach: sygn. K 23/00, sygn. SK 18/00, sygn. K 20/02, sygn. SK 26/03, sygn. K 29/03). Wyjątki te wymagają zawsze wskazania przekonujących argumentów konstytucyjnych wskazujących na potrzebę innego ukształtowania zakresu obowiązku kompensacyjnego (zob. wyrok TK z 3 marca 2004 r., sygn. K 29/03), a w związku z tym muszą podlegać ocenie z punktu widzenia zachowania przez ustawodawcę zasad proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) i racjonalności (zob. wyroki z: 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 72; 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76).

Jak wskazał Trybunał w wyroku wydanym w sprawie o sygn. SK 51/05, na tle art. 18 ust. 4 u.o.p.l. brak konstytucyjnie aprobowanego usprawiedliwienia ograniczenia odpowiedzialności odszkodowawczej gminy. Problem ten nie był zresztą nawet brany pod uwagę w toku prac legislacyjnych – także prac nad nowelizacją z 17 grudnia 2004 r., w rezultacie której kwestionowany przepis uzyskał ostateczne, aktualne brzmienie. Projektodawcy nowelizacji stwierdzili tylko bezrefleksyjnie konieczność dostosowania brzmienia przepisu do kierunku jego wykładni przyjętego w orzecznictwie SN (zob. druk sejmowy nr 2382). Jedynym merytorycznym powodem ograniczenia odpowiedzialności gminy z tytułu niewykonania obowiązku dostarczenia lokalu socjalnego wydaje się ochrona budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Nie jest to jednak kategoria mieszcząca się w ramach wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W wyroku z 23 maja 2006 r. Trybunał wskazał ponadto na drugi aspekt wadliwości art. 18 ust. 4 u.o.p.l.: brak prawidłowego mechanizmu zabezpieczającego przestrzeganie

zasady legalizmu działania władzy publicznej (art. 7 Konstytucji; zob. także wyrok TK z 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 3). Brak sankcji w postaci realnej – zarówno co do wymagalności, jak i wysokości – odpowiedzialności odszkodowawczej powoduje, że konstytucyjny nakaz prowadzenia przez władze publiczne polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli oraz wspierania rozwoju budownictwa socjalnego zostaje sprowadzony do pustej deklaracji oraz rodzi postawy kontestowania obowiązujących przepisów prawa i prawomocnych orzeczeń sądowych (zob. orzeczenie TK z 18 lutego 1997 r., sygn. K 16/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 5). Gminy często nie podejmują działań w kierunku zmiany istniejącego stanu rzeczy. Paradoksalnie, bardziej „opłacalne” jest niewykonywanie prawomocnych wyroków sądowych, okupione stosunkowo niewielkimi kwotami z tytułu różnicy pomiędzy wysokością czynszu rynkowego a wysokością odszkodowania należnego od byłego lokatora (o ile w konkretnej gminie taka różnica w ogóle występuje) niż długofalowe inwestowanie w budowę i odtwarzanie mieszkaniowego zasobu gminy. Konsekwencje braku aktywności organów władzy publicznej w zakresie polityki mieszkaniowej ponoszą natomiast właściciele lokali.

W konsekwencji trzeba uznać art. 18 ust. 4 u.o.p.l. za niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

6. Zarzut niezgodności z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji.

Przepis art. 21 ust. 1 Konstytucji, zawarty wśród postanowień ogólnych ustawy zasadniczej (rozdział I „Rzeczpospolita”), stanowi, że „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”. Regulację powyższą konkretyzują przepisy art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. Wedle pierwszego z nich „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. Drugi, transponując na płaszczyznę ochrony praw majątkowych zasadę proporcjonalności, stanowi, że „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”.

W orzecznictwie TK utrwalony jest pogląd, wedle którego z nakazu ochrony własności oraz innych praw majątkowych statuowanego w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji wynikają określone obowiązki dla ustawodawcy zwykłego: obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym i obowiązek negatywny powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być ponadto realna. Punktem odniesienia (kryterium weryfikacji tej cechy) musi być skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. wyroki z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40; 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 25 lutego 1999 r., sygn. K. 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25, a także 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3 i 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97).

Pytający sąd nie uzasadnia bliżej zarzutu niezgodności art. 18 ust. 4 u.o.p.l. z art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji, powołując te wzorce niejako z ostrożności procesowej. Jednak już w świetle ustaleń poczynionych przez Trybunał w wyroku o sygn. SK 51/05 wynik testu konstytucyjności także i w tym aspekcie okazuje się negatywny. Typowa sytuacja, jaka powstaje w rezultacie zastosowania przepisów art. 11 i n. u.o.p.l., jest daleka od sformułowanej w orzecznictwie TK materialnej koncepcji skuteczności ochrony praw majątkowych. Właściciel dysponuje wprawdzie prawomocnym wyrokiem orzekającym opróżnienie lokalu i uprawnienie do lokalu socjalnego, wyrok ten jest wszakże niewykonalny ze względu na brak lokali socjalnych. Szansa wyegzekwowania

odszkodowania od byłych lokatorów, którzy zajmują lokal bez tytułu prawnego, jest znikoma – z reguły przecież przyczyną wypowiedzenia najmu są problemy finansowe czy wręcz niewypłacalność tych osób. Z tego punktu widzenia podstawowe znaczenie ma odpowiedzialność gminy, ograniczona jednak istotnie zakwestionowanym przepisem art. 18 ust. 4 u.o.p.l.

Jak stwierdził Trybunał w wyroku o sygn. SK 51/05, „Roszczenia odszkodowawcze przysługujące właścicielowi lokalu, który nie może wykonać prawomocnego wyroku eksmisyjnego ze względu na przyznanie byłemu lokatorowi uprawnienia do lokalu socjalnego i niewykonywanie tego obowiązku przez właściwą gminę, pełnią w rozważanym układzie normatywnym rolę potrójną.

Po pierwsze – z czysto pojęciowego punktu widzenia mamy tu do czynienia z samodzielnym prawem podmiotowym o normatywnej postaci roszczenia, stanowiącym «inne prawo majątkowe» w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji, którego ochrona może podlegać odrębnej ocenie z punktu widzenia zachowania powołanych standardów konstytucyjnych.

Po drugie – w ujęciu funkcjonalnym wskazane roszczenie odszkodowawcze stanowi natomiast formę (instrument) ochrony interesów uprawnionego z tytułu naruszonego prawa własności, które nie mogą być efektywnie realizowane za pomocą środków ochrony restytucyjnej. (...)

Po trzecie – pojawia się tutaj również element ochrony całości praw majątkowych danej osoby (mienia w rozumieniu cywilistycznym). Wskutek wstrzymania wyroku nakazującego opróżnienie lokalu właściciel nie może bowiem w dalszym ciągu korzystać z lokalu i pobierać pożytków; jest też poważnie ograniczony w możliwości dysponowania lokalem. Stan powyższy nie dezaktualizuje natomiast konieczności ponoszenia obciążeń (publiczno– i prywatnoprawnych) dotyczących lokalu oraz wykonywania obowiązków związanych z jego utrzymaniem w należytym stanie. Wobec bezczynności gminy, brak należytej ochrony kompensacyjnej powoduje zatem konieczność ponoszenia kosztów bez widoków na uzyskanie stosownej rekompensaty i dysproporcjonalne rozłożenie społecznego ciężaru ochrony praw lokatorów”.

Postrzegając konstytucyjne instrumenty ochrony własności i innych praw majątkowych z pozycji ich skuteczności i efektywności, nie sposób twierdzić, że ograniczenie odpowiedzialności gminy za niedostarczenie lokalu socjalnego, do którego uprawnienie orzekł sąd w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu, pozostaje bez wpływu na zakres ochrony udzielanej zarówno samemu prawu własności, jak i roszczeniom odszkodowawczym właściciela – zwłaszcza powstającym w warunkach prawnej niemożności realizacji prawa własności. Nie widać także żadnego godnego ochrony w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji interesu, który mógłby uzasadniać tego typu ingerencję w prawa majątkowe właściciela lokalu.

Pozostaje do rozważenia dopuszczalność i (ewentualnie) wynik oceny art. 18 ust. 4 u.o.p.l. z punktu widzenia wymagań stawianych przez art. 64 ust. 2 Konstytucji. W stanowiskach uczestników postępowania innych niż pytający sąd zakwestionowano adekwatność tego wzorca kontroli. Bezsporne między uczestnikami postępowania jest to, że zakwestionowany przepis narusza konstytucyjne gwarancje ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 Konstytucji). Wadliwość art. 18 ust. 4 u.o.p.l. polega jednak przede wszystkim na niedopuszczalnym ograniczeniu poziomu tej ochrony w sytuacji opisanej w hipotezie, nie zaś na podmiotowym zróżnicowaniu jej zakresu (art. 64 ust. 2 Konstytucji). *Prima facie*, wszyscy właściciele lub inni uprawnieni do lokali, którzy znajdują się w sytuacji, o której mowa w art. 18 ust. 4 u.o.p.l. – a więc posiadają prawomocny wyrok nakazujący opróżnienie lokalu, z zastrzeżonym na rzecz byłego lokatora uprawnieniem do otrzymania lokalu socjalnego – są traktowani tak samo.

Rozpatrując jednak w nieco szerszej perspektywie sytuację właścicieli (innych uprawnionych) dochodzących opróżnienia lokali, można dostrzec niespójność systemową, która skutkuje negatywną oceną z punktu widzenia wymagań art. 64 ust. 2 Konstytucji. Wprowadzone przez art. 18 ust. 4 u.o.p.l. ograniczenie zakresu odpowiedzialności gminy dotyczy bowiem wyłącznie sytuacji, w której gmina nie wywiązuje się z obowiązku dostarczenia lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku sądowego. Przewidziana w art. 18 ust. 4 u.o.p.l. nie dotyczy natomiast sytuacji, w której gmina nie wywiązuje się z obowiązku dostarczenia lokalu zamiennego. Osoba uprawniona do otrzymania takiego lokalu, podobnie jak osoba oczekująca na lokal socjalny, opłaca odszkodowanie w wysokości ograniczonej, na podstawie art. 18 ust. 3 u.o.p.l. W związku z tym, jeżeli gmina nie zapewnia lokalu zamiennego, właściciel lokalu nadal używanego przez byłego lokatora może żądać od gminy odszkodowania na zasadach ogólnych – tj. w pełnej wysokości (art. 417 k.c.). Podobnie rzecz przedstawia się w sytuacji, kiedy gmina nie dostarcza pomieszczenia tymczasowego w trybie art. 1046 § 4 k.p.c. (zob. A. Mączyński, *op. cit.*, s. 150; J. Panowicz-Lipska, *op.cit.*, s. 153).

Z tego względu należy stwierdzić, że art. 18 ust. 4 u.o.p.l. jest niezgodny z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 3 oraz nie jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

7. Pozostałe wzorce konstytucyjne oraz konwencyjne.

W opinii Trybunału nie jest natomiast zasadne powoływanie dla oceny zagadnienia przedstawionego do rozpoznania wzorców kontroli z art. 77 ust. 2, art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Pomijając już brak uzasadnienia pytania prawnego w tym zakresie, przepisy te należy uznać – na co trafnie zwraca uwagę Prokurator Generalny – za nieadekwatne.

Po pierwsze – art. 18 ust. 4 u.o.p.l. nie zawiera regulacji proceduralnej, która mogłaby uzasadniać tezę o ograniczeniu przezeń drogi sądowej dochodzenia ochrony naruszonych praw lub wolności (art. 77 ust. 2 Konstytucji).

Po drugie – w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest pogląd o konieczności restryktywnej interpretacji art. 21 ust. 2 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87, z 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 65, czy też z 21 grudnia 2005 r., sygn. SK 10/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 139; zob. jednak wyrok o sygn. K. 23/98). Tymczasem art. 18 ust. 4 u.o.p.l. nie pozbawia właściciela prawa własności lokalu ani czasowo, ani też definitywnie. Skutek w postaci czasowego pozbawienia możliwości realnego wykonywania uprawnień wynikających z prawa własności lokalu można by wiązać co najwyżej z całokształtem unormowań dotyczących przesłanek i zasad orzekania eksmisji, przyznawania uprawnienia do otrzymania lokalu zamiennego lub socjalnego oraz sposobem unormowania problematyki odszkodowania za bezumowne korzystanie z lokalu i pobieranie tzw. mediów, a więc z pewnym systemem normatywnym funkcjonującym na tle u.o.p.l. Nie sposób natomiast twierdzić, że podstawą takiego skutku jest wyłącznie art. 18 ust. 4 u.o.p.l. Analizowany przepis, w powiązaniu z innymi jednostkami redakcyjnymi art. 18 u.o.p.l., można też traktować jako podstawę ograniczenia (a w pewnych sytuacjach *de facto* pozbawienie) roszczenia o wyrównanie szkody spowodowanej dalszym, bezumownym oraz sprzecznym z prawomocnym orzeczeniem sądu zajmowaniem lokalu przez byłych lokatorów w sytuacji, gdy gmina nie wykonuje obowiązku dostarczenia lokalu socjalnego. W orzecznictwie TK utrwalił się jednak pogląd, że wymagania wynikające z art. 21 ust. 2 Konstytucji nie dotyczą bezpośrednio innych niż własność praw majątkowych w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji oraz sytuacji, w których pozbawienie czy też ograniczenie praw majątkowych następuje wbrew woli uprawnionego, na rzecz podmiotu prawa prywatnego.

Skutkiem stwierdzenia niezgodności art. 18 ust. 4 u.o.p.l. ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi jest utrata przezeń mocy obowiązującej. W opinii Trybunału zbędne jest zatem odrębne badanie kwestii zgodności zakwestionowanego przepisu z konwencyjnymi wzorcami kontroli.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.