

WYROK

z dnia 8 kwietnia 2010 r.

Sygn. akt P 1/08*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący

Zbigniew Cieślak

Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca

Mirosław Granat

Marian Grzybowski,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 8 kwietnia 2010 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Grudziądzu,

czy art. 18 ust. 5 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.) oraz art. 417 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.), do którego art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów odsyła, na podstawie których właściciel lokalu, objętego wyrokiem eksmisyjnym, w którym byłemu lokatorowi sąd przyznał prawo do lokalu socjalnego, wstrzymując jednocześnie eksmisję byłego lokatora do czasu złożenia mu przez właściwą gminę oferty najmu lokalu socjalnego, uzyskał prawo do żądania od gminy odszkodowania za niedostarczenie lokalu socjalnego w pełnej wysokości poniesionej szkody, są zgodne z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 18 ust. 5 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, z 2006 r. Nr 86, poz. 602, Nr 94, poz. 657, Nr 167, poz. 1193 i Nr 249, poz. 1833, z 2007 r. Nr 128, poz. 902 i Nr 173, poz. 1218 oraz 2010 r. Nr 3, poz. 13) w związku z art. 417 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.) jest zgodny z art. 167 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 12 grudnia 2007 r. (sygn. akt I C 301/07) Sąd Rejonowy w Grudziądzu przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 18 ust. 5

* Sentencja została ogłoszona dnia 5 maja 2010 r. w Dz. U. Nr 75, poz. 488

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: ustawa o ochronie praw lokatorów) oraz art. 417 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm., dalej: k.c.), do którego art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów odsyła, na podstawie których właściciel lokalu, objętego wyrokiem eksmisyjnym, w którym byłemu lokatorowi sąd przyznał prawo do lokalu socjalnego, wstrzymując jednocześnie eksmisję byłego lokatora do czasu złożenia mu przez właściwą gminę oferty najmu lokalu socjalnego, uzyskał prawo do żądania od gminy odszkodowania za niedostarczenie lokalu socjalnego w pełnej wysokości poniesionej szkody, są zgodne z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało sformułowane w związku z następującym stanem faktycznym:

Lokalne Zrzeszenie Właścicieli Nieruchomości wystąpiło z pozwem przeciwko gminie Grudziądz o zapłatę odszkodowania za niedostarczenie lokalu socjalnego, w związku z wyrokiem Sądu Rejonowego w Grudziądzu z dnia 10 czerwca 2003 r., w którym sąd nakazał opróżnienie lokalu przy ul. Armii Krajowej w Grudziądzu, przyznając części spośród eksmitowanych osób prawo do lokalu socjalnego. Powód zwrócił się uprzednio do gminy Grudziądz o dostarczenie lokali socjalnych, ale jego prośba została rozpatrzona negatywnie. Gmina odmówiła również wypłaty odszkodowania na podstawie art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów. Zakres powództwa obejmuje odszkodowanie za okres od stycznia do kwietnia 2007 r., a jego wysokość odpowiada kwocie czynszu za lokal podlegający opróżnieniu.

Opierając się na powyższym stanie faktycznym sąd powziął wątpliwość co do zgodności przepisów regulujących od dnia 1 stycznia 2007 r. odpowiedzialność odszkodowawczą gminy za niedostarczenie lokalu socjalnego z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

W uzasadnieniu sąd pytający przedstawił ewolucję, jaką od 1994 r. przechodziła regulacja odpowiedzialności odszkodowawczej gminy za niedostarczenie lokalu socjalnego. W jej wyniku został wprowadzony do systemu prawa art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów. Przepis ten, obowiązujący obecnie, przywraca pełną odpowiedzialność odszkodowawczą gminy.

Zdaniem sądu pytającego, wejście w życie art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów spowodowało zwiększenie wydatków gmin z tytułu wypłaty odszkodowań. To znaczy, że ustawodawca dokonał zmiany zakresu zadań i kompetencji gmin, której jednak nie towarzyszyły zmiany w prawie finansów publicznych, prowadzące do zwiększenia dochodów gmin. A zatem wbrew postanowieniom art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji gminom nie zapewniono źródeł pokrycia ich zwiększonych wydatków.

Sąd pytający zwrócił uwagę, że poprzez powiązanie odpowiedzialności za niedostarczenie lokalu socjalnego z art. 417 k.c. nastąpiła zmiana zasady odpowiedzialności – ustawodawca zrezygnował z przesłanki winy, a podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej stanowi sam fakt niewskazania osobie uprawnionej lokalu socjalnego.

Zdaniem sądu pytającego, z orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że bezwzględnie obowiązujący charakter mechanizmu odszkodowawczego za niezgodne z prawem działania i zaniechania władzy publicznej nie obejmuje zawsze pełnej kompensacji poniesionej szkody. Ustawodawca ma możliwość ograniczenia wysokości odszkodowania, jeżeli jest to uzasadnione ochroną wartości, praw i wolności określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Za ograniczeniem odpowiedzialności gmin może przemawiać kwestia ochrony budżetów samorządowych.

Ponadto za zakwestionowaniem wskazanych w pytaniu prawnym przepisów przemawia to, że państwo tym samym przerzuciło wyłącznie na gminy ciężar ponoszenia konsekwencji braku wystarczającej liczby lokali socjalnych na rynku, a ustawodawca nie stworzył żadnego sprawnie działającego systemu rozwiązań instytucjonalno-finansowych, pozwalającego gminom na pozyskiwanie środków publicznych w celu stworzenia odpowiedniego dostępu obywateli do lokali socjalnych.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 30 października 2008 r. przedstawił stanowisko, że art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów oraz art. 417 § 1 k.c., do którego art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów odsyła, są zgodne z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, wskazany jako wzorzec art. 167 Konstytucji wyraża zasadę samodzielności finansowej gmin w realizacji zadań publicznych. Jednakże Konstytucja nie zakazuje ograniczania samodzielności, natomiast ograniczenia te nie mogą doprowadzić do zniesienia istoty samorządu terytorialnego, która wyraża się m.in. poprzez swobodę polityczną dysponowania zgromadzonymi środkami budżetu gminy. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że samo zwiększenie zakresu zadań samorządu nie przesądza o niekonstytucyjności regulacji, jeśli pozostałe dochody umożliwiają realizację tych zadań, a nowe obowiązki nie redukują swobody decyzyjnej określania wydatków przez gminę.

System finansowania jednostek samorządu terytorialnego został ustalony w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539, ze zm.), która wprowadziła reformę finansów samorządowych, poprzez rezygnację z dotacji i subwencji na rzecz wzrostu dochodów własnych. Zwiększony został udział gmin zarówno we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (z 27,6% do 39,34%) jak i podatku dochodowego od osób prawnych (z 5% do 6,71%).

Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych należy do zadań własnych samorządu gminnego, a regulacja najmu lokali socjalnych została zawarta już w poprzedzającej ustawie o ochronie praw lokatorów ustawie o najmie lokali z 1994 r., nie jest więc nowym zadaniem gmin. Natomiast sąd pytający nie przedstawił dowodów, że urealnienie obowiązku odszkodowawczego, jakie wprowadził kwestionowany art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów spowodowało oczywistą dysproporcję pomiędzy zakresem zadań gmin i poziomem ich dochodów. Zgodnie z treścią art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) obowiązkiem podmiotu inicjującego kontrolę konstytucyjności jest przedstawienie dowodów na poparcie swoich zarzutów. Sąd pytający ograniczył się jedynie do wskazania, że wejście w życie art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów spowodowało zwiększenie wydatków gmin na wypłatę odszkodowań właścicielom lokali, a ustawodawca nie wprowadził równocześnie regulacji zwiększających udział gmin w dochodach publicznych. Twierdzenia te nie pozwalają jednak na obalenie domniemania konstytucyjności zakwestionowanych przepisów.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 20 lutego 2009 r. wyraził pogląd, że art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów w związku z art. 417 § 1 k.c. są zgodne z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Uzasadniając powyższe stanowisko, Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że na wstępie zachodzi konieczność ustalenia rzeczywistej treści pytania prawnego. Sąd pytający nie formułuje bowiem zarzutów w stosunku do zakwestionowanych przepisów. Zakres pytania prawnego obejmuje natomiast brak zapewnienia gminom dodatkowych dochodów na wypłatę odszkodowań należnych właścicielom lokali za niedostarczenie lokali

socjalnych od dnia wejścia w życie art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów (tj. 1 stycznia 2007 r.).

Obowiązek zapewnienia lokali socjalnych przez gminę w wypadku orzeczenia sądowego o eksmisji z dotychczas zajmowanego lokalu został wprowadzony w ustawie z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787, ze zm.; dalej: ustawa o najmie lokali), a skonkretyzowany poprzez zmianę treści art. 36 tej ustawy wprowadzoną przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1317). Tak więc ustawa o ochronie praw lokatorów od wejścia w życie 10 lipca 2001 r. nie nałożyła na gminy nowego zadania ani nie rozszerzyła zadania dotychczasowego. Również w okresie obowiązywania ustawy o najmie lokali przyznawane były odszkodowania od gminy w wypadku niedostarczenia lokalu socjalnego.

Uchylenie art. 18 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów na skutek wyroku Trybunału z 11 września 2006 r. (sygn. P 14/06) i wejście w życie art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów mogło spowodować zwiększenie wydatków gmin na odszkodowania. Należy jednak zwrócić uwagę, że do stwierdzenia niezgodności kontrolowanej regulacji z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji konieczne jest dokonanie całościowej analizy dochodów gmin ze wszystkich źródeł w celu wykazania niemożności wykonania przez gminę nałożonego zadania w sposób samodzielny i kreatywny. Niewystarczające w tym zakresie są twierdzenia sądu pytającego, że ustawodawca nie zapewnił gminom nowych źródeł dochodów na pokrycie ich zwiększonych wydatków na wypłatę odszkodowań za niedostarczone lokale socjalne.

Wbrew twierdzeniom sądu pytającego, w związku z wprowadzeniem art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów nie zachodziła potrzeba zmian finansowania jednostek samorządu terytorialnego. System dochodów samorządowych został zreformowany ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539, ze zm.). Ustawodawca zrezygnował z przyznawania subwencji i dotacji z budżetu państwa, a w zamian zwiększono dochody własne poprzez wzrost udziału gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych, wprowadzenie udziału w dochodach z tytułu realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz udziału w gospodarowaniu mieniem Skarbu Państwa. Gminy mają więc możliwość wygospodarowania środków finansowych na wypłatę odszkodowań opierając się na istniejącym systemie dochodów.

Ustawodawca wprowadził ponadto instrumenty prawne wspomagające tworzenie zasobu lokali mieszkalnych. Należy do nich przede wszystkim finansowe wsparcie powstawania m.in. nowych lokali socjalnych, co przewiduje ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844, ze zm.). Gminy mogą uzyskać z Funduszu Doplát utworzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego finansowe wsparcie w wysokości od 20% do 40% kosztów pozyskania lokali socjalnych. Ponadto art. 4 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów pozwala gminom na ubieganie się o przyznanie z budżetu państwa dotacji celowej na zapewnienie lokali socjalnych.

II

Na rozprawie 8 kwietnia 2010 r. przedstawiciel sądu pytającego oraz uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi ogólne.

Zakres kontroli dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny nie jest jednolity. Środki kontroli mogą mieć charakter abstrakcyjny albo konkretny. Zgodnie z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 i art. 32 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm., dalej: ustawa o TK) pytanie prawne należy do środków kontroli konkretnej i musi spełniać określone warunki, ażeby Trybunał mógł je rozpoznać merytorycznie. Z przepisów tych wynikają trzy zasadnicze warunki dopuszczalności pytania prawnego. Przesłanka podmiotowa określa uprawnienie do wniesienia pytania prawnego. Podmiotem takim jest sąd powszechny, wojskowy lub administracyjny rozpatrujący konkretną sprawę. Przedmiotem pytania prawnego może być każdy akt normatywny mający bezpośredni związek ze sprawą (polegający na tym, iż stan faktyczny sprawy objęty jest hipotezą kwestionowanej normy) oraz mający zastosowanie w rozpatrywaniu sprawy przez sąd pytający (zob. wyroki Trybunału z 4 października 2000 r. sygn. P 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189 oraz z 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 106). Trzecią przesłanką dopuszczalności pytania prawnego jest relewancja, czyli bezpośrednia zależność rozstrzygnięcia sprawy przez sąd pytający od odpowiedzi Trybunału. Zgodnie z treścią art. 193 Konstytucji pomiędzy pytaniem prawnym a rozstrzygnięciem sprawy musi zachodzić związek funkcjonalny.

W niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości spełnienie przesłanek dopuszczalności pytania prawnego. Pytanie prawne zostało sformułowane przez sąd powszechny, w związku z toczącym się postępowaniem z powództwa Lokalnego Zrzeszenia Właścicieli Nieruchomości przeciwko gminie o zapłatę odszkodowania za niedostarczenie lokalu socjalnego. Pytanie prawne dotyczy art. 18 ust. 5 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: ustawa o ochronie praw lokatorów) oraz art. 417 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.). Pytanie prawne dotyczące kwestionowanych przepisów pozostaje w związku ze sprawą rozpatrywaną przez sąd pytający, ponieważ ewentualne rozstrzygnięcie o ich niezgodności z Konstytucją spowodowałoby oddalenie powództwa odszkodowawczego przeciwko gminie, jako bezzasadnego.

2. Przedmiot pytania prawnego – zakres zaskarżenia.

Sąd pytający kwestionuje konstytucyjność art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów oraz art. 417 § 1 k.c., do którego art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów odsyła, na podstawie których właściciel lokalu, objętego wyrokiem eksmisyjnym, w którym byłemu lokatorowi sąd przyznał prawo do lokalu socjalnego, wstrzymując jednocześnie eksmisję byłego lokatora do czasu złożenia mu przez właściwą gminę oferty najmu lokalu socjalnego, uzyskał prawo do żądania od gminy odszkodowania za niedostarczenie lokalu socjalnego w pełnej wysokości poniesionej szkody.

Ze względu na sposób sformułowania *petitum* pytania prawnego i jego uzasadnienie konieczne jest precyzyjne ustalenie zakresu zaskarżenia. Sąd pytający zakwestionował normę regulującą odpowiedzialność odszkodowawczą gminy za niedostarczenie lokalu socjalnego, wskazując oba powyższe przepisy jako wyrażające tę regulację. Trybunał Konstytucyjny, badając konstytucyjność określonej normy prawnej, musi – przede wszystkim ze względu na cel i skutki tej kontroli (eliminacja przepisu uznanego za niekonstytucyjny z porządku prawnego) – dążyć do precyzyjnego wskazania przepisów, z których dana norma wynika, zwłaszcza wtedy gdy przepisy te mają charakter

przepisów odsyłających (zob. wyrok TK z 20 grudnia 2007 r., sygn. P 39/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 161). Zgodnie bowiem z ustaleniami teorii prawa przepis odsyłający jest niekompletny i sam przez się nie tworzy normy prawnej, lecz wymaga „uzupełnienia” przez przepis odniesienia, który dopiero wzięty łącznie z przepisem odsyłającym daje poszukiwaną regułę zachowania się (zob. też: uchwała TK z 1 czerwca 1994 r., sygn. W. 4/94, OTK w 1994 r., cz. 1, poz. 24, wyrok z 28 kwietnia 2009 r., sygn. P 22/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 55).

Stanowiąca przedmiot pytania prawnego norma wynika z art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów oraz art. 417 § 1 k.c., jako przepisu odniesienia. Jednakże art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów nie zawiera jedynie odesłania, lecz także określa samodzielnie pewne elementy normy kształtującej odpowiedzialność gminy.

Art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów stanowi:

„Jeżeli gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku, właścicielowi przysługuje roszczenie odszkodowawcze do gminy, na podstawie art. 417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.)”.

Art. 18 ust. 5 został wprowadzony do ustawy o ochronie praw lokatorów ustawą z dnia 15 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 249, poz. 1833; dalej: ustawa zmieniająca z 2006 r.) i wszedł w życie 1 stycznia 2007 r.

Nie jest bezpośrednio związany z pozostałymi ustępami art. 18 ustawy o ochronie praw lokatorów, ponieważ regulacje ust. 1 do 3 dotyczą opłat, jakie są zobowiązane ponosić osoby zajmujące lokal bez tytułu prawnego.

Kwestionowany przepis określa zasady odpowiedzialności odszkodowawczej gmin za niedostarczanie lokalu socjalnego. Odpowiedzialność gminy powstaje w sytuacji, gdy nie dostarcza lokalu socjalnego osobie, której uprawnienie do uzyskania najmu lokalu socjalnego wynika z wyroku sądowego. W wypadku niewskazania lokalu socjalnego właściciel mieszkania z reguły ponosi szkodę, ponieważ musi tolerować zajmowanie jego lokalu przez osoby nieuprawnione. Na podstawie art. 14 ust. 6 ustawy o ochronie praw lokatorów sąd orzekający eksmisję z prawem do lokalu socjalnego nakazuje wstrzymanie opróżnienia lokalu do czasu złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu takiego lokalu. Dostarczenie lokalu socjalnego przez gminę stanowi jedyny możliwy sposób wykonania wyroku eksmisyjnego.

Ustawa o ochronie praw lokatorów przesądza tylko przyczynę powstania odpowiedzialności odszkodowawczej oraz to, że roszczenie w stosunku do gminy przysługuje właścicielowi opróżnianego lokalu. Nie określa jednak zasady odpowiedzialności ani wielkości odszkodowania. W tym zakresie art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów odsyła do art. 417 k.c., który stanowi:

„§ 1 Za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa.

§ 2. Jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa”.

Jest to ogólna podstawa odpowiedzialności deliktowej podmiotów sprawujących władzę publiczną za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy. Przesłanką odpowiedzialności jest w tym wypadku bezprawność powodującego szkodę działania lub zaniechania określonego organu. Odpowiedzialność ta została oparta na zasadzie ryzyka,

ma więc charakter obiektywny, wystarczające do jej zaistnienia jest wykazanie bezprawności działania lub zaniechania podmiotu sprawującego władzę, bez konieczności ustalania przyczyn powstania takiej sytuacji. Zakres odpowiedzialności jest wyznaczany w oparciu o koncepcję adekwatnego związku przyczynowego, a więc powstanie szkody musi być związane z niewskazaniem lokalu socjalnego w celu wykonania wyroku eksmisyjnego (art. 361 § 1 k.c.). Odszkodowanie obejmuje całą szkodę, zarówno poniesione przez właściciela lokalu straty – *damnum emergens* – jak i utracone zyski – *lucrum cessans* (art. 361 § 2 k.c.).

Nie ulega wątpliwości, że zakres regulacji wskazanego przez sąd pytający art. 417 § 1 k.c. jest szerszy, niż tylko określenie zasad odpowiedzialności gminy za niedostarczenie lokalu socjalnego. Stąd też art. 417 § 1 k.c. jest w niniejszej sprawie kwestionowany jedynie jako przepis związkowy, precyzujący zasady ponoszenia ustanowionej w art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów odpowiedzialności gminy za niedostarczenie lokalu socjalnego.

Treść obu wskazanych w pytaniu prawnym przepisów wskazuje, że sąd pytający kwestionuje regulację przywracającą od 1 stycznia 2007 r. pełną odpowiedzialność odszkodowawczą gminy za niedostarczenie lokalu socjalnego w sytuacji, gdy uprawnienie do takiego lokalu wynika z treści wyroku eksmisyjnego.

Co więcej, sąd pytający zarzuca, że wejście w życie art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów spowodowało zmianę zakresu zadań i kompetencji gmin, której powinny towarzyszyć odpowiednie zmiany w podziale dochodów publicznych. W opinii sądu pytającego oznacza to, że ustawodawca obciążył gminy dodatkowym zadaniem bez zapewnienia odpowiedniego źródła finansowania tego wydatku.

3. Obowiązek zapewnienia przez gminę lokali socjalnych jako wyraz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej.

Problematyka ochrony lokatorów, czyli osób korzystających z mieszkania na podstawie innych praw niż prawo własności, łączy się ze skomplikowanymi problemami społecznymi. W dziedzinie gospodarki mieszkaniowej niejednokrotnie występuje konflikt interesów właścicieli mieszkań i lokatorów. Obowiązkiem ustawodawcy jest wprowadzanie odpowiednich mechanizmów pozwalających na równoważenie sprzecznych interesów zarówno właścicieli jak i lokatorów, na co zwracał uwagę w swoim orzecznictwie również Trybunał Konstytucyjny (zob. wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; 19 kwietnia 2005 r., sygn. K 4/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 37; oraz 23 maja 2006 r., sygn. SK 51/05, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 58). Ustalenie zakresu zadań mieszkaniowych władz publicznych, które stanowią element systemu ochrony lokatorów, powinno również uwzględniać tło społeczne i gospodarcze mieszkalnictwa.

Podstawowa norma odnosząca się do problematyki mieszkaniowej została zawarta w art. 75 ust. 1 Konstytucji. Obowiązkiem władz publicznych jest prowadzenie polityki, która sprzyja zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Do zadań państwa należy m. in. przeciwdziałanie bezdomności oraz wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego. Korzystanie z lokalu stanowi jedną z podstawowych potrzeb każdego człowieka. Dlatego zgodnie z zasadą pomocniczości zadania mieszkaniowe zostały powierzone gminom. Już od odrodzenia samorządu terytorialnego w Polsce w 1990 r. każda z gmin została wyposażona w zasób lokali komunalnych, które mają służyć zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 marca 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191, ze zm.) lokale należące do rad narodowych oraz terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego – jako element

mienia ogólnonarodowego – stały się *ex lege* własnością komunalną. Obowiązkiem gmin jest odpowiednie gospodarowanie zasobem mieszkaniowym, odtwarzanie go oraz powiększanie w zależności od bieżących potrzeb danej jednostki samorządu terytorialnego.

W art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym) ustawodawca wskazał, że do podstawowych zadań własnych gmin należy m.in. gospodarowanie nieruchomościami (pkt 1) i gminne budownictwo mieszkaniowe (pkt 7). W sposób bardziej szczegółowy zadania mieszkaniowe gmin zostały unormowane w ustawie z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509, ze zm.; dalej: ustawa o najmie lokali). W myśl art. 5 ust. 2 tej ustawy obowiązkiem gmin było zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych rodzin o niskich dochodach oraz zapewnianie lokali socjalnych i zamiennych w wypadkach przewidzianych w tej ustawie. Również w obowiązującej od 10 lipca 2001 r. ustawie o ochronie praw lokatorów, która uchyliła ustawę o najmie lokali, wskazano, że zadaniem gmin jest tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej (art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów).

Konkretne obowiązki gmin wynikające z ustawy o ochronie praw lokatorów dotyczą najmu:

- lokali mieszkalnych osobom o niskich dochodach;
- lokali zamiennych;
- lokali socjalnych.

Lokale socjalne stanowią wydzielony segment zasobu gminnych lokali mieszkalnych. Pojęcie lokalu socjalnego zostało wprowadzone już w ustawie o najmie lokali. Zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy o najmie lokali lokal socjalny powinien nadawać się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, określono również minimalną powierzchnię mieszkalną dla jednej osoby (5 m² pokoju). Równocześnie ustawodawca zezwolił, aby na lokale socjalne przeznaczano mieszkania o niższym standardzie z gorszym wyposażeniem technicznym (art. 27 ustawy o najmie lokali). Obecnie obowiązująca ustawa o ochronie praw lokatorów powtarza te unormowania w art. 2 ust. 1 pkt 5.

Najem lokali socjalnych ma przede wszystkim przeciwdziałać bezdomności i zaspokajać podstawowe potrzeby mieszkaniowe. Lokale socjalne są przeznaczone z zasady dla osób, które znajdują się w niedostatku. Biorąc pod uwagę ustawową możliwość wykorzystania jako lokale socjalne mieszkań o obniżonej wartości użytkowej i niskim standardzie, pozyskiwanie lokali socjalnych przez gminy jest ułatwione w stosunku do innych zadań mieszkaniowych, np. w odniesieniu do lokali zamiennych.

Specjalną podstawę najmu lokali socjalnych wprowadził art. 36 ustawy o najmie lokali, który obowiązywał od dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. 12 listopada 1994 r. i stanowił dla sądu orzekającego eksmisję podstawę do przyznania eksmitowanemu uprawnienia do lokalu socjalnego ze względu na dotychczasowy sposób korzystania z lokalu oraz szczególną sytuację materialną i rodzinną takiej osoby. Zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy o najmie lokali ustalone w wyroku eksmisyjnym uprawnienie do lokalu socjalnego oznaczało pierwszeństwo w uzyskaniu takiego lokalu od gminy.

Zmiana zasad przyznawania prawa do lokalu socjalnego przez sądy nastąpiła od 31 grudnia 2000 r., wskutek wejścia w życie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1317). Znowelizowała ona art. 36 ustawy o najmie lokali, do którego dodano ust. 4 zawierający katalog przesłanek obligatoryjnego przyznania przez sąd prawa do lokalu socjalnego. Następnie katalog ten został zmodyfikowany wraz z wejściem w życie ustawy o ochronie praw lokatorów (art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów).

Wymaga odnotowania, że ustawodawca zdecydował się również na istotne ograniczenie obowiązku dostarczania lokali socjalnych. Od 1 stycznia 2005 r. sąd nie ma możliwości przyznania uprawnienia do lokalu socjalnego osobom eksmitowanym z lokali niewchodzących w skład zasobu publicznego (jednostek samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa) oraz spółdzielni mieszkaniowych i товариств будownицтва społecznego, a więc stanowiących własność prywatną. Ograniczenie to wynika z art. 14 ust. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów dodanego ustawą 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), ale dotyczy jedynie umów o korzystanie z lokalu zawartych po 31 grudnia 2004 r.

Przyznanie przez sąd uprawnienia do lokalu socjalnego powoduje obligatoryjne wstrzymanie wykonania eksmisji do czasu dostarczenia przez gminę lokalu socjalnego (art. 14 ust. 6 ustawy o ochronie praw lokatorów). Obowiązek dostarczenia lokalu socjalnego obciąża gminę właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu (art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów). Bez dostarczenia lokalu socjalnego przez gminę nie ma możliwości wykonania wyroku eksmisyjnego. Właściciel lokalu objętego wyrokiem nie może we własnym zakresie zapewnić lokalu socjalnego dla osób eksmitowanych. Jest on natomiast zmuszony do tolerowania dalszego zamieszkiwania w jego lokalu osób objętych wyrokiem eksmisyjnym. Na skutek wydania wyroku eksmisyjnego z prawem do lokalu socjalnego powstają trójstronne relacje pomiędzy właścicielem lokalu, osobami eksmitowanymi oraz gminą zobowiązaną do dostarczenia odpowiedniego lokalu. Osoby uprawnione powinny bez zwłoki uzyskać najem lokalu socjalnego, co zabezpieczy ich podstawowe potrzeby mieszkaniowe. Pozostawanie ich w dotychczas zajmowanym lokalu do czasu dostarczenia lokalu socjalnego ma bowiem charakter tymczasowy. Natomiast wykonanie przez gminę nałożonego przez sąd obowiązku dostarczenia lokalu socjalnego umożliwi właścicielowi swobodne korzystanie ze swojego prawa.

Dostarczanie osobom eksmitowanym lokali socjalnych stanowi więc konkretyzację jednego z podstawowych zadań własnych samorządu gminnego, jakim jest obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Z jednej strony stanowi instrument przeciwdziałania bezdomności, a z drugiej pozwala na wykonywanie wyroków eksmisyjnych. Zadanie to ma również charakter obligatoryjny, ponieważ dostarczenie lokalu socjalnego jest niezbędnym warunkiem wykonania wyroku eksmisyjnego. Obowiązek zapewnienia przez gminę lokalu socjalnego, w sytuacji gdy uprawnienie do lokalu wynika z wyroku sądu, został wprowadzony już od 1994 r. w ustawie o najmie lokali, a następnie potwierdzony w ustawie o ochronie praw lokatorów.

Wykonując swoje zadanie w sposób prawidłowy, poprzez dostarczenie lokalu socjalnego, gmina nie naraża się na ponoszenie odpowiedzialności odszkodowawczej wobec właściciela lokalu, którego dotyczy orzeczona eksmisja.

4. Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu niedostarczenia przez gminę lokalu socjalnego.

Możliwość ponoszenia odpowiedzialności odszkodowawczej gminy z tytułu niedostarczenia lokalu socjalnego stanowi konsekwencję wprowadzenia obowiązku wynajmowania przez gminy lokali socjalnych na mocy wyroków eksmisyjnych.

Niedostarczenie lokalu socjalnego rodzi odpowiedzialność odszkodowawczą z tytułu szkody, jaką ponosi właściciel opróżnianego lokalu, ponieważ musi godzić się na dalsze zajmowanie jego lokalu przez osoby eksmitowane. Jest on bowiem przez bliżej nieoznaczony czas – do chwili dostarczenia osobom eksmitowanym lokalu socjalnego – pozbawiony uprawnienia do dysponowania przedmiotem swojej własności i korzystania z

niego. Oznacza to, że *de facto* właściciel zastępuje gminę w realizacji jednego z jej podstawowych obowiązków w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Lokal podlegający opróżnieniu na mocy wyroku eksmisyjnego spełnia, do czasu wywiązania się przez gminę z nałożonego przez sąd obowiązku, funkcję lokalu socjalnego dla byłych lokatorów. Tak więc ciężar ochrony byłych lokatorów przed bezdomnością zostaje w sposób nieuprawniony przeniesiony z gminy na właściciela lokalu.

W okresie obowiązywania ustawy o najmie lokali ponoszenie przez gminy odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody związane z niedostarczeniem lokalu socjalnego wynikało z orzecznictwa sądowego (zob. uchwała SN z 28 marca 1996 r., sygn. akt III CZP 18/96; OSNC nr 5/1996, poz. 74). Wobec braku przepisów szczególnych w ustawie o najmie lokali podstawę odpowiedzialności stanowił art. 420¹ k.c. Przesłanką odpowiedzialności było wykazanie, że niedostarczenie lokalu socjalnego stanowiło wynik bezprawnego działania funkcjonariusza jednostki samorządu terytorialnego, które doprowadziło do zaniechania wykonania obowiązkowego zadania gminy. Jak wskazał sąd pytający, ustalenie odszkodowania następowało zgodnie z zasadą pełnej kompensacji (określoną w art. 361 § 2 k.c.).

Odmienne zasady regulujące zakres odpowiedzialności gminy za niedostarczenie lokalu socjalnego obowiązywały w okresie od 1 stycznia 2002 r. do 19 września 2006 r. Zostały one zawarte w art. 18 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, który obowiązywał do 31 grudnia 2004 r. Przepis ten został znowelizowany ustawą 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; dalej: ustawa zmieniająca z 2004 r.). Obowiązujące od 1 stycznia 2005 r. brzmienie art. 18 ust. 4 nie zmieniło w sposób istotny wprowadzonych od 2002 r. zasad odpowiedzialności odszkodowawczej gminy za niedostarczenie lokalu socjalnego.

Istotą regulacji zawartej w art. 18 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, w obu jej redakcjach, było ograniczenie odpowiedzialności odszkodowawczej gminy za niedostarczenie lokalu socjalnego, poprzez powiązanie wysokości odszkodowania z opłatami, jakie osoby oczekujące na wykonanie wyroku eksmisyjnego były zobowiązane uiszczać właścicielowi. Osoby te, do czasu dostarczenia im lokalu socjalnego, były (i nadal są) zobowiązane do zapłaty odszkodowania w wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, jakie byłyby obowiązywały, gdyby stosunek prawny nie wygasł. Odszkodowanie należne właścicielowi od gminy obejmowało tylko różnicę pomiędzy opłatami obciążającymi byłych lokatorów a czynszem, jaki mógłby uzyskać właściciel, wynajmując lokal w ramach swobody umów.

Art. 18 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów w brzmieniu obowiązującym do końca 2004 r. został uznany za niezgodny z Konstytucją w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 maja 2006 r., sygn. SK 51/05 (OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 58). Również treść art. 18 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2004 r. została uznana za niekonstytucyjną w wyroku Trybunału z 11 września 2006 r., sygn. P 14/06 (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 102) i na podstawie tego orzeczenia art. 18 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów utracił moc obowiązującą z dniem 19 września 2006 r.

Wskazane orzeczenia dotyczyły kontroli konstytucyjności innego przepisu (art. 18 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów), ale Trybunał Konstytucyjny oceniał w nich ograniczenie odszkodowania za niedostarczenie lokalu socjalnego. Skoro sąd pytający przedstawia wątpliwości co do przywrócenia pełnej odpowiedzialności odszkodowawczej gmin, konieczne jest przypomnienie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w tej kwestii.

W wyrokach z 23 maja 2006 r., sygn. SK 51/05, i z 11 września 2006 r., sygn. P 14/06, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że limitowanie przez ustawodawcę zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej gmin z tytułu niedostarczenia lokalu socjalnego pozostaje w sprzeczności z gwarantowanym konstytucyjnie prawem do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, jak również z konstytucyjnymi standardami ochrony własności i innych praw majątkowych. W wyroku o sygn. SK 51/05, Trybunał, odnosząc się do utrwalonego orzecznictwa oraz poglądów doktryny, wyraził przekonanie: „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”.

Jakkolwiek zasada pełnej kompensacji poniesionej szkody na podstawie art. 77 Konstytucji nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego, lecz stanowi jedynie dyrektywę kierunkową, to ustawodawca nie ma zupełnej swobody ograniczania zakresu odpowiedzialności za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie organów władzy publicznej. Ograniczenie prawa do pełnego odszkodowania powinno znajdować uzasadnienie w wartościach konstytucyjnych.

Biorąc pod uwagę katalog zawarty w art. 31 ust. 3 Konstytucji, brak jest podstaw do ograniczenia wysokości odszkodowania gmin za niedostarczenie lokalu socjalnego. Podstawy ograniczenia odpowiedzialności nie może stanowić w szczególności zamiar ochrony budżetów gmin przed koniecznością wypłaty odszkodowań obejmujących całą poniesioną szkodę. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. P 14/06: „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”.

Ograniczanie zakresu odpowiedzialności gmin w stosunku do właścicieli lokali objętych wyrokiem eksmisyjnym powoduje, że osoby te zostały zmuszone do ponoszenia konsekwencji braku odpowiedniej liczby lokali socjalnych w gminach lub też niedostatku gospodarowania istniejącym zasobem lokali komunalnych.

W wyroku o sygn. SK 51/05 Trybunał stwierdził: „Wskutek wstrzymania [wykonania] 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. (...) 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”.

W tym samym wyroku Trybunał zwrócił uwagę, że poza funkcją kompensacyjną odpowiedzialność odszkodowawcza ma również znaczenie motywacyjne: „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 roli pustej deklaracji oraz rodzi postawy kontestowania obowiązujących przepisów prawa i prawomocnych orzeczeń sądowych”.

Kwestionowany przez sąd pytający art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, który został wprowadzony ustawą zmieniającą z 2006 r. i wszedł w życie 1 stycznia 2007 r., przywrócił odpowiedzialność odszkodowawczą gmin w pełnej wysokości. Regulacja ta stanowi konsekwencję wskazanych wyroków Trybunału Konstytucyjnego, które jednoznacznie wykazały niekonstytucyjność ograniczenia zakresu odpowiedzialności gmin.

De lege lata odpowiedzialność gminy wobec właściciela lokalu wynika z faktu niedostarczenia lokalu socjalnego w sytuacji, gdy uprawnienie do lokalu socjalnego zostało przyznane orzeczeniem sądu. Wskazanie jako podstawy odpowiedzialności art. 417 k.c. oznacza, że przesłanką powstania odpowiedzialności jest stwierdzenie niewykonania przez gminę swojego obowiązku, niezależnie od przyczyn takiego stanu rzeczy. Właściciel jest zobligowany do wykazania, że poniósł szkodę, która pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym z zaniechaniem gminy. Odszkodowanie obejmuje zarówno rzeczywisty uszczerbek majątkowy jak i utracone przez właściciela lokalu korzyści, zgodnie z art. 361 § 2 k.c. Brak jest bowiem przepisów szczególnych, które mogłyby ograniczać rozmiary kompensaty.

5. Ocena zgodności art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów w związku z art. 417 § 1 k.c. z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

5.1. W pytaniu prawnym jako wzorce kontroli wskazano art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, określające zasady finansowania jednostek samorządu terytorialnego.

Art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji stanowią:

„1. Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”.

„4. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”.

Przepisy te wyrażają zasadę adekwatności dostępnych jednostkom samorządu terytorialnego środków finansowych do realizowanych przez nie zadań. Art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji musi być interpretowany w kontekście pozostałych przepisów Konstytucji określających pozycję prawną samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego stanowią publicznoprawne związki obywateli zamieszkujących określone jednostki podziału terytorialnego państwa i współuczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługujące mu zadania publiczne samorząd terytorialny wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji).

Ustalenie odpowiednich źródeł finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego stanowi jedną z podstawowych gwarancji ich samodzielności. Art. 167 ust. 1 Konstytucji nakazuje ustawodawcy zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego poziomu dochodów pozwalających na realizację zadań publicznych, które zostały im przypisane w drodze ustawy. A zatem punktem odniesienia do określenia udziału w dochodach publicznych jest zakres zadań jednostek samorządu terytorialnego. Jest to regulacja o charakterze gwarancyjnym, jej celem jest zapewnienie możliwości wykonania ustalonych przez ustawodawcę zadań przez lokalną wspólnotę mieszkańców zorganizowaną w formie jednostki samorządu terytorialnego. Wyrażona w art. 167 ust. 1 Konstytucji norma prawna ma charakter programowy oraz systemowy, stanowi dyrektywę dla ustawodawcy, który decyduje o podziale dochodów publicznych pomiędzy segmentami władz publicznych. Kwestia określenia wysokości środków potrzebnych do wykonywania zadań samorządu terytorialnego należy do zagadnień szczególnie skomplikowanych, ponieważ oszacowanie lub precyzyjne obliczenie kosztów realizacji konkretnych zadań często nie jest możliwe.

Problematyka konstytucyjnych gwarancji zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego odpowiednich źródeł finansowania w stosunku do ich zadań stanowiła przedmiot szeregu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku z 16 marca 1999 r., sygn. K 35/98 (OTK ZU nr 3/1999, poz. 37) Trybunał zwracał uwagę na znaczną swobodę ustawodawcy określania wysokości dochodów jednostek samorządu terytorialnego: „W świetle przepisów konstytucji

kompetencja do ustalenia podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny należy do władzy ustawodawczej. Stosując konstytucyjną zasadę zachowania odpowiednich proporcji między wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zakresem przypadających im zadań, należy uwzględnić szeroki margines oceny, jaki prawodawca konstytucyjny pozostawił legislatywie przy alokacji środków finansowych. Trybunał Konstytucyjny nie jest kompetentny do kontroli decyzji w tym zakresie z punktu widzenia ich trafności. Nie dotyczy to jedynie sytuacji, gdy ustawodawca narusza konstytucyjne zasady podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny, stanowiąc regulacje, które prowadzą do oczywistych dysproporcji między zakresem zadań jednostek samorządu terytorialnego a wysokością ich dochodów”.

Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego i może być ograniczana w drodze ustawy. Ograniczenia te jednak nie mogą doprowadzić do zniesienia istoty samorządu terytorialnego, tj. m.in. do zniesienia swobody politycznej dysponowania wydatkami (zob. wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. K 13/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 69; 3 listopada 1998 r., sygn. K 12/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 98; 6 września 2005 r., sygn. K 46/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 89).

Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że ustawodawcy przysługuje swoboda określania źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego jak też ich poziomu. Zasada wynikająca z art. 167 ust. 1 Konstytucji stanowi natomiast gwarancję, że przekazana do dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego część dochodów publicznych będzie wystarczająca do realizacji zadań, jakie zostały nałożone na te jednostki (zob. wyrok z 24 listopada 1998 r., sygn. K 22/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 115).

Natomiast art. 167 ust. 4 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek dokonania odpowiedniej zmiany w podziale dochodów publicznych w sytuacji, gdy zmianie ulega zakres zadań i kompetencji samorządu terytorialnego. Należy jednak zwrócić uwagę, że sam fakt zwiększenia zakresu zadań samorządu terytorialnego bez zmian w systemie finansowania nie przesądza jeszcze o niekonstytucyjności takiej regulacji, jeżeli dotychczasowe źródła dochodów pozwalają na wykonywanie wszystkich zadań publicznych.

5.2. W uzasadnieniu pytania prawnego sąd pytający nie odniósł się do systemu dochodów gmin, lecz jedynie zwrócił uwagę, że wejście w życie art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów nie spowodowało zmian w podziale dochodów publicznych.

Jak wskazano powyżej, art. 167 ust. 1 Konstytucji jest adresowany do ustawodawcy i odnosi się do ogółu środków finansowych przekazanych do dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego. System dochodów gmin został określony w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539, ze zm.; dalej: ustawa o dochodach samorządu terytorialnego).

Środki publiczne na wykonywanie zadań gmin pochodzą z określonych przez ustawodawcę podatków, opłat i innych wpływów, dochodów z majątku własnego gmin oraz subwencji ogólnej z budżetu państwa. Szczegółowe wskazanie źródeł finansowania gmin zawiera art. 4 ustawy o dochodach samorządu terytorialnego. Dochodami własnymi gmin są m.in. wpływy z podatków lokalnych oraz opłat, a także udział w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz od osób prawnych.

System finansowania jednostek samorządu terytorialnego został zasadniczo zreformowany w 2004 r., wraz z wejściem w życie obowiązującej ustawy o dochodach samorządu terytorialnego. Wysokość udziału w dochodach gmin z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych została zwiększona w porównaniu z poprzednim stanem prawnym o 11,64% a podatku dochodowego od osób prawnych o 1,41%. Istotną zmianę

sytemu dochodowego gmin stanowiło podniesienie dochodów własnych ze źródeł fiskalnych oraz ograniczenie dotacji, które muszą być przeznaczone na realizację konkretnego celu, a więc nie dają swobody decyzji o sposobie ich wydatkowania. Dokonana zmiana w zakresie źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego służy umocnieniu samodzielności tych jednostek, ponieważ uzyskały one możliwość swobodnego decydowania o przeznaczeniu podwyższonych dochodów własnych na realizację konkretnych zadań. Poza źródłami fiskalnymi gminy uzyskują dochody własne ze swojego majątku oraz wypracowane przez gminne jednostki budżetowe i zakłady budżetowe, w tym również z tytułu eksploatacji gminnych zasobów mieszkaniowych.

Jak słusznie zauważył w swoim stanowisku Prokurator Generalny, potencjalna możliwość zwiększenia wydatków z budżetów gmin na wypłatę odszkodowań za niewskazanie lokalu socjalnego, do którego prawo wynika z wyroku sądowego, nie może przesądzać o niekonstytucyjności przepisów przywracających pełną odpowiedzialność odszkodowawczą gmin.

Dokonując oceny kwestionowanych przez sąd pytający przepisów, należy zwrócić uwagę, że zgodnie z ustalonym w orzecznictwie Trybunału poglądem, dla wykazania niezgodności danej regulacji prawnej z art. 167 ust. 1 Konstytucji niezbędne jest przedstawienie argumentów wskazujących na dysproporcje pomiędzy zakresem zadań a dochodami jednostek samorządu terytorialnego, która powoduje, że gmina nie jest w stanie prawidłowo realizować swoich obowiązków (zob. wyroki z: 19 grudnia 2007 r., sygn. K 52/05, OTK ZU nr /11/A/2007, poz. 159; 6 września 2005 r., sygn. K 46/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 89; 31 maja 2005 r., sygn. K 27/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 54). Przedstawienie takiego dowodu jest możliwe na podstawie całościowej analizy dochodów i wydatków określonego rodzaju jednostek samorządu terytorialnego. Umożliwia to dokonanie oceny, czy przyznane dochody są wystarczające do sfinansowania wszystkich zadań gminy. W doktrynie prawa wskazano, że Trybunał Konstytucyjny nie ma instrumentarium do samodzielnego ustalenia prawidłowości realizacji przez ustawodawcę zasady adekwatności. Problematiczne dla Trybunału jest również dokonywanie oceny dowodów przedstawionych w konkretnej sprawie, ponieważ oznacza konieczność mierzenia, czy dochody ustalone przez ustawodawcę wystarczają na realizację zadań konkretnej jednostki samorządu terytorialnego, co z trudem mieści się w pojęciu właściwości Trybunału (zob. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe*, Warszawa 2010, s. 242).

Dowodów takich nie przedstawił w niniejszej sprawie sąd pytający, co jest zrozumiałe, biorąc pod uwagę, że rozpatruje on powództwo o zapłatę odszkodowania w jednostkowej sprawie. Sąd pytający rozpoznając powództwo odszkodowawcze, jest zobowiązany ustalić, czy w konkretnym stanie faktycznym powód uzyskał prawomocny wyrok eksmisyjny z uprawnieniem do lokalu socjalnego, a także czy właściwa gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego. Konieczne jest również udowodnienie powstania szkody oraz jej wysokości. Sąd pytający nie ma natomiast żadnej możliwości badania, czy środki budżetowe, jakimi dysponuje pozwana gmina, są wystarczające na wypłatę wszystkich odszkodowań, obciążających budżet gminy z tytułu niedostarczenia lokali socjalnych. Tym bardziej nie ma również możliwości oceny, czy wejście w życie art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów spowodowało wystąpienie systemowej dysproporcji ograniczającej zasadę adekwatności dochodów publicznych uzyskiwanych przez ogół gmin, w stosunku do ich zadań.

Z powyższych względów zarzuty sformułowane przez sąd pytający nie pozwalają na ocenę konstytucyjności kwestionowanych w pytaniu prawnym przepisów z punktu widzenia art. 167 ust. 1 Konstytucji jako podstawy kontroli. Wydatki z tytułu odszkodowań za niedostarczenie lokalu socjalnego stanowią konsekwencję bezprawnego

zaniechania konkretnej gminy, która nie wykonuje jednego ze swoich zadań własnych. Nie ma to jednak związku z treścią art. 167 ust. 1 Konstytucji, który dotyczy rozwiązań systemowych.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznaje, że art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów w związku z art. 417 § 1 k.c. nie jest niezgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

5.3. Sąd pytający, wskazując art. 167 ust. 4 Konstytucji jako wzorzec kontroli art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów w związku z art. 417 § 1 k.c., wyszedł z założenia, że przywrócenie pełnej odpowiedzialności odszkodowawczej za niedostarczenie lokalu socjalnego wpływa na zakres zadań i kompetencji gmin, powodując jego zmianę.

Koncepcja samorządu terytorialnego zakłada wydzielenie pewnego zakresu spraw publicznych i powierzenie ich samodzielnej realizacji wspólnotom lokalnym. Jest to wydzielona część zadań, które ma obowiązek wykonywać państwo. O zakresie zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego decyduje ustawodawca, który ma prawo zarówno przekazywania nowych jak i modyfikacji dotychczasowych zadań. Równocześnie ustawodawca wyposaża gminy w odpowiednie kompetencje, które umożliwiają wykonywanie zadań, to znaczy podejmowanie określonych w prawie działań, aby zrealizować wyznaczone cele. Na wykonywanie zadania danego rodzaju składa się wiele czynności o różnym charakterze. Podobnie wykonywanie zadania zazwyczaj wiąże się z koniecznością ponoszenia wielu, różnorodnych wydatków budżetowych. A zatem nie można automatycznie utożsamiać z zadaniem gminy, w konstytucyjnym znaczeniu tego zwrotu, ani wydatków budżetowych z określonego tytułu, ani ich ewentualnego wzrostu.

Konstytucja określa w sposób ogólny zadania, jakie ma realizować samorząd terytorialny. Zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji podstawowe zadania własne samorządu terytorialnego polegają na zaspokajaniu potrzeb zbiorowych członków wspólnoty samorządowej. Natomiast art. 163 Konstytucji wprowadza domniemanie, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują wszystkie zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję i ustawy dla organów innych władz publicznych. Określenie szczegółowego katalogu zadań samorządu terytorialnego pozostawiono do unormowania przez ustawodawcę zwykłego. W stosunku do gmin katalog zadań własnych został sformułowany w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Nie jest to wyliczenie o charakterze pełnym, przykładowo część zadań własnych w zakresie spraw mieszkaniowych została określona w art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Jednym z podstawowych zadań własnych gmin od czasu reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, w tym także dostarczanie lokali socjalnych, w sytuacji gdy uprawnienie do lokalu socjalnego wynika z wyroku sądu.

Odnosząc się do zarzutów sądu pytającego, należy wskazać, że przywrócenie w pełnym zakresie obowiązku odszkodowawczego za niedostarczenie lokalu socjalnego nie stanowi nowego zadania samorządu gminnego, ponieważ odpowiedzialność z tego tytułu jest konsekwencją zaniechania realizacji zadania polegającego na dostarczeniu w określonych prawem wypadkach lokali socjalnych. Wypłata odszkodowań nie jest elementem zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty mieszkańców tworzących gminę. Odpowiedzialność odszkodowawcza jest konsekwencją niewykonywania już istniejącego zadania. Niedostarczenie przez gminę lokalu socjalnego w celu wykonania wyroku eksmisyjnego stanowi bezprawne zaniechanie wykonywania obowiązku wynikającego z ustawy. Z tego powodu ponoszenie odpowiedzialności za niedostarczenie lokalu socjalnego nie może być uznane ani za nowe zadanie publiczne nałożone przez ustawodawcę, ani „zmianę w zakresie zadań i kompetencji” gmin, jest bowiem skutkiem

ich własnej działalności, a nie przeniesienia na jednostki samorządu terytorialnego jednego z obowiązków państwa.

Gwarantowana konstytucyjnie samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (art. 16 ust. 2 Konstytucji) obejmuje także odpowiedzialność za wykonywane zadania. Jest to jedna z gwarancji, że zadania publiczne będą wykonywane w sposób prawidłowy. Zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji organy władzy publicznej ponoszą odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez swoje bezprawne działanie (lub bezczynność) w zakresie wykonywania zadań publicznych. Obowiązki mieszkaniowe gmin nie są wyłączone z rygorów tej zasady odpowiedzialności. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jednoznacznie wskazuje, że zaniechanie dostarczania lokali socjalnych wypełnia hipotezę normy zawartej w art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Wydatki z tytułu odszkodowań za niedostarczenie lokali socjalnych mogą stanowić dodatkowe obciążenie dla budżetów samorządowych, ale odpowiedzialność odszkodowawcza powstaje także w wypadku zaniechania lub nieprawidłowej realizacji innych zadań gmin. Nie oznacza to wprowadzania nowych zadań dla jednostek samorządu terytorialnego, lecz jedynie konieczność ponoszenia konsekwencji niezgodnego z prawem zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej, jeżeli nieprawidłowa realizacja zadania takiej jednostki spowodowała szkodę.

Wypłata odszkodowań nie należy do stałych obowiązków wszystkich gmin, ponieważ roszczenie odszkodowawcze nie powstaje w sytuacji, gdy gmina w sposób prawidłowy wywiązuje się ze swoich zadań, dostarczając lokale socjalne. Przywrócenie pełnej odpowiedzialności odszkodowawczej za niedostarczenie lokalu socjalnego mogło spowodować zwiększenie wydatków budżetowych z tytułu wypłaty odszkodowań, ale tylko w gminach, które nie wykonują swego zadania własnego.

Zgodnie z art. 14 ust. 6 ustawy o ochronie praw lokatora bez dostarczenia lokalu socjalnego nie jest możliwe zrealizowanie wyroku eksmisyjnego, jeżeli uprawnienie do lokalu wynika z tego orzeczenia. Założenie, że wypłata odszkodowań stanowi jedno z zadań gmin, w istocie prowadziłoby do zaakceptowania przez ustawodawcę trwałego niewykonywania wyroków sądowych orzekających eksmisję. Gdyby bowiem gminy miały uzyskać dodatkowe dochody na wypłatę odszkodowań, to wówczas niektóre z nich mogłyby poprzestawać jedynie na wypłacaniu przez dowolnie długi czas odszkodowania właścicielom lokali, zamiast rozwiązywać problemy mieszkaniowe poprzez dostarczanie lokali socjalnych. Obowiązkiem gmin jest przede wszystkim podejmowanie aktywnych działań w celu rozwiązywania problemów mieszkaniowych, w tym dostarczania odpowiedniej liczby lokali socjalnych.

Ponoszenie wobec właściciela odpowiedzialności odszkodowawczej nie zwalnia właściwej gminy z obowiązku realizacji zadania, jakim jest dostarczenie lokalu socjalnego, co dopiero umożliwi wykonanie wyroku eksmisyjnego. Wypłata właścicielowi lokalu odszkodowania stanowi dodatkowy wydatek dla budżetu gminy, ale nie zastępuje obowiązku dostarczenia lokalu socjalnego.

W wyroku w sprawie o sygn. SK 51/05 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że odpowiedzialność odszkodowawcza gmin, poza naprawieniem szkody, jaką poniósł właściciel lokalu, pełni również funkcję motywacyjną, aby mobilizować gminy do prawidłowej realizacji swoich zadań mieszkaniowych.

Wejście w życie art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów nie spowodowało też zmiany w zakresie istniejącego już przed 1 stycznia 2007 r. zadania gmin, jakim jest obowiązek dostarczania lokali socjalnych. Jak wskazano powyżej obowiązek dostarczania lokali socjalnych na skutek orzeczeń sądu został ostatecznie ukształtowany z dniem wejścia w życie ustawy o ochronie praw lokatorów, a ostatnia jego zmiana miała miejsce 1 stycznia 2005 r. Równocześnie z nałożeniem tego obowiązku zaistniała możliwość

ponoszenia przez gminy odpowiedzialności odszkodowawczej jako konsekwencja jego nierealizowania. Natomiast próby ustawowego ograniczania zakresu odpowiedzialności gmin w latach 2002-2006, unormowane w art. 18 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, zostały uznane za niezgodne z Konstytucją.

W konkluzji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wejście w życie art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów w związku z art. 417 § 1 k.c. nie wprowadziło zmian w zakresie zadań (i kompetencji) gmin, którym powinny towarzyszyć odpowiednie zmiany w podziale dochodów publicznych, i tym samym art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów w związku z art. 417 § 1 k.c. jest zgodny z art. 167 ust. 4 Konstytucji.

5.4. Ponadto sąd pytający w uzasadnieniu swego wniosku zarzucił, że ustawodawca nie stworzył sprawnie działającego mechanizmu rozwiązań instytucjonalno-finansowych wspomagającego gminę w realizacji zadań mieszkaniowych. Jakkolwiek zarzut ten nie jest bezpośrednio związany z odpowiedzialnością odszkodowawczą z tytułu niedostarczenia lokalu socjalnego, to jednak odnosi się do zagadnienia o istotnym znaczeniu dla realizacji zadań mieszkaniowych gmin. Dlatego Trybunał Konstytucyjny postanowił wskazać, że ustawodawca wprowadził instrumenty prawne i finansowe, które wspierają wykonywanie zadań mieszkaniowych.

W pierwszej kolejności należy wskazać możliwość uzyskania przez gminy dodatkowych środków finansowych w postaci dotacji celowych z budżetu państwa na zapewnienie lokali socjalnych (na podstawie art. 4 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów). Jest to więc sposób pozyskania środków na zwiększenie liczby lokali socjalnych, a w konsekwencji dostarczanie ich na potrzeby wykonywania wyroków eksmisyjnych, co zapobiega powstaniu odpowiedzialności odszkodowawczej.

Ponadto od 2004 r. funkcjonuje rządowy program wspierania budowy m.in. lokali socjalnych, początkowo unormowany w ustawie z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2006 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 145, poz. 1533, ze zm.), a obecnie w ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844, ze zm.).

Wsparcie dla gmin polega na refundacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze specjalnie powołanego Funduszu Dopłat części wydatków poniesionych na budowę lub pozyskanie lokali socjalnych, noclegowni, domów dla osób bezdomnych. Dodatkowo ustawodawca zdecydował się na podwyższenie dofinansowania od 1 kwietnia 2009 r., dokonane ustawą z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych oraz ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. Nr 39, poz. 309). Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy po nowelizacji wsparcie finansowe wynosi do 40% kosztów w wypadku remontu lub przebudowy istniejącego budynku albo przeprowadzenia adaptacji na lokale socjalne. Natomiast w wypadku budowy nowego budynku, jego nadbudowy, rozbudowy albo kupna lokali lub budynku przez gminę wsparcie wynosi 30% kosztów przedsięwzięcia inwestycyjnego.

Wskazane mechanizmy współfinansowania zadań mieszkaniowych stanowią formę wsparcia, ale ich wykorzystanie jest zależne od decyzji konkretnych gmin, które mają obowiązek aktywnego wykonywania swoich zadań w sposób jak najbardziej skuteczny.

Ze względu na wskazane okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.