



Monika Florczak-Wątor*

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

OBOWIĄZEK OCHRONY BENEFICJENTÓW PRAWA DO MIESZKANIA JAKO „INNEGO PRAWA MAJĄTKOWEGO” W ROZUMIENIU ART. 64 UST. 1 I 2 KONSTYTUCJI RP¹

1. Wstęp

Problematyka prawa do mieszkania dotychczas była przedmiotem zainteresowania wielu przedstawicieli polskiej doktryny prawa². W zasadzie za bezsporną można uznać tezę, że prawo to ma status konstytucyjny, choć nie ma charakteru roszczeniowego. W literaturze podkreśla się, że generuje ono „obowiązek władz publicznych tworzenia prawnych i faktycznych warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez każdego człowieka w drodze możliwości trwałego i stabilnego korzystania z własnego lub cudzego mieszkania”³. Nie gwarantuje ono jednak nikomu możliwości dochodzenia od władz publicznych udostępnienia lokalu nadającego się do zamieszkania. Jak podkreślano bowiem w trakcie prac nad obecnie obowiązującą Konstytucją RP⁴, państwo polskie nie ma możliwości zapewnienia mieszkania każdemu obywatelowi⁵.

Celem niniejszego artykułu nie jest rekonstrukcja treści normatywnej konstytucyjnego prawa do mieszkania, lecz wykazanie, że będące jego częścią prawo do lokalu mieszkalnego zajmowanego na podstawie innego tytułu prawnego niż

* m.florczak-wator@uj.edu.pl

¹ Publikacja powstała w ramach projektu badawczego sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/11/B/HS5/03711.

² Por. np. M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007; A. Mączyński, *Prawo do mieszkania w świetle Konstytucji RP [w:] Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003; U. Legierska, *Prawo do mieszkania jako wartość prawnie chroniona [w:] Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 2, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017; J. Karp, J. Szymanek, *Konstytucyjne prawo do mieszkania: jako przykład tzw. prawa – zasady polityki państwa [w:] Standardy wykonywania władzy publicznej*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, R.M. Pał, Lublin–Stalowa Wola 2008.

³ M. Bednarek, *Prawo do mieszkania...*, s. 32.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

⁵ Biuletyn KKNZ 1995, nr 10, s. 164; nr 17, s. 60; nr 18, s. 4.

prawo własności jest *de facto* konglomeratem różnych praw ustawowych, które należą do kategorii „innych praw majątkowych” w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP⁶. Dotychczas prawo do mieszkania w zakresie dotyczącym właścicieli było wywodzone z art. 64 Konstytucji RP, natomiast w zakresie dotyczącym osób posiadających inny tytuł prawny do lokalu mieszkalnego – z art. 75 Konstytucji⁷, choć jednocześnie – z uwagi na programowy charakter tego ostatniego przepisu – podnoszono również, że nie wynikają z niego żadne prawa podmiotowe⁸. W swoich dalszych rozważaniach będę starała się wykazać, że przepis ten, podobnie jak następujący po nim art. 76 Konstytucji, stanowią aksjologiczne uzasadnienie dla praktyki kreowania przez ustawodawcę różnych rodzajów praw o charakterze rzeczowym lub obligacyjnym, z których wynikają uprawnienia dla osób niebędących właścicielami lokali mieszkalnych do ich zajmowania w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych. Prawa przysługujące tym osobom korzystają z ochrony konstytucyjnej z racji zaliczenia ich do kategorii „innych praw majątkowych”, o których mowa w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Choć ustawodawca zasadniczo ma swobodę tworzenia i znoszenia tego rodzaju praw, a obywatel może ich dochodzić w granicach określonych w ustawie (art. 81 Konstytucji), to jednak zaliczenie do wspomnianej kategorii „innych praw majątkowych” znacząco wzmacnia ich ochronę w porównaniu z ochroną gwarantowaną tym prawom dotychczas na gruncie art. 75 Konstytucji.

Należy podkreślić, że konstytucjonalizacja szeroko rozumianego prawa do mieszkania, obejmującego zarówno prawa właścicieli mieszkań, jak również prawa osób korzystających z cudzych mieszkań, spowodowała znaczące wzmocnienie pozycji tych ostatnich w stosunku do tych pierwszych. Z jednej strony stanowi ona obecnie uzasadnienie dla ingerencji ustawodawcy w prawa właścicieli mieszkań w takim zakresie, w jakim jest to konieczne dla zapewnienia poszanowania godności lokatorów tych mieszkań i ochrony przysługujących im praw. Z drugiej jednak strony rodzi pytanie o granice owej ingerencji, która nie może wszak doprowadzić do zrównania pozycji prawnej właścicieli z osobami, które nie posiadają statusu właścicieli. Konstytucjonalizacja prawa do mieszkania zo-

⁶ Pogląd, zgodnie z którym prawa lokatorów należą do kategorii praw majątkowych, a ich ochrona znajduje konstytucyjną podstawę w treści art. 64 Konstytucji RP głosił wcześniej m.in. A. Mączyński (zob. tenże, *Prawo do mieszkania...*, s. 139). Nie jest moim celem wykazanie zasadności tego poglądu, który przyjmuję jako oczywisty, lecz zwrócenie uwagi na konsekwencje przyjęcia tego poglądu dla zakresu konstytucyjnej ochrony prawa do mieszkania.

⁷ M. Bednarek, *Prawo do mieszkania...*, s. 231.

⁸ Taki pogląd wyraził np. TK w wyroku z 12 stycznia 2000 r., P 11/98; a także J. Szymanek, *Konstytucyjne prawo do mieszkania: egemplifikacja dylematów konstytucjonalizacji praw socjalnych* [w:] Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1989–2009, red. J. Jaskiernia, Toruń 2010, s. 685. Do podobnego poglądu wydaje się skłaniać również W. Brzozowski, *O potrzebie reformy konstytucyjnej*, PiP nr 12/2017, s. 8. Odmienne stanowisko, zgodnie z którym „przedmiotem ochrony przewidzianej w art. 75 ust. 2 Konstytucji jest prawo podmiotowe do zajmowanego już mieszkania” prezentuje M. Mączyński, zob. tenże, *Prawo do mieszkania...*, s. 138. Osobiście podzielam ten ostatni pogląd.

bowiązuje również ustawodawcę do ukształtowania stosunków między właścicielem i lokatorem w sposób uwzględniający potrzebę racjonalnego wyważenia ich wzajemnych praw i obowiązków⁹.

2. „Inne prawa majątkowe” jako kategoria konstytucyjna

Kategorię „innych praw majątkowych” statuuje art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Przepis ten nie wymienia – poza prawem własności i prawem dziedziczenia – poszczególnych typów praw majątkowych, gwarantując jednak ich istnienie i ochronę w sposób sumaryczny¹⁰. W doktrynie prawa i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że prawa majątkowe stanowią jeden z rodzajów praw podmiotowych, wydzielony w oparciu o kryterium bezpośredniego uwarunkowania interesem ekonomicznym uprawnionego podmiotu¹¹.

„Inne prawa majątkowe”, o których mowa w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, każdorazowo tworzy ustawodawca, nadając im określony kształt normatywny. Dotychczas do tej kategorii praw TK zaliczył zarówno prawa istniejące w polskim porządku prawnym przed 1997 r., takie jak prawo użytkowania wieczystego¹², spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu¹³, spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu¹⁴, prawo do ogródka działkowego¹⁵ czy prawo najmu¹⁶, jak również prawa ustanawiane przez ustawodawcę po wejściu w życie Konstytucji RP, takie jak prawo zaliczenia wartości mienia utraconego przez obywateli Polski pozostawionego poza jej obecnym terytorium na poczet ceny sprzedaży nieruchomości lub opłat z tytułu użytkowania wieczystego¹⁷, czy prawo do odszkodowania przysługujące właścicielowi lokalu, który nie może wykonać prawomocnego wyroku eksmisyjnego ze względu na przyznanie byłemu lokatorowi uprawnienia do lokalu socjalnego i niezapewnienia tego lokalu przez właściwą gminę¹⁸.

Przy tak obszernym i zróżnicowanym katalogu praw majątkowych naturalne wydaje się pytanie o to, czy każde takie prawo ustanowione przez ustawodawcę jest *ex lege* „innym prawem majątkowym” w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. W razie udzielenia na to pytanie odpowiedzi pozytywnej doszlibyśmy do

⁹ M. Bednarek, *Prawo do mieszkania...*, s. 35.

¹⁰ L. Garlicki, Uwaga nr 9 do art. 64 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 7.

¹¹ Zob. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 128; zob. również wyroki TK z dnia: 17 marca 2008 r., K 32/05; 16 czerwca 2009 r., SK 42/09; 9 czerwca 2010 r., SK 32/09; z 25 stycznia 2011 r., P 8/08.

¹² Zob. wyrok TK z dnia 15 grudnia 2004 r., K 2/04.

¹³ Zob. wyroki TK z dnia: 25 lutego 1999 r., K. 23/98; 29 czerwca 2001 r., K. 23/00; 30 marca 2004 r., K 32/03; 2 czerwca 1999 r., K 34/98.

¹⁴ Zob. wyrok TK z dnia 17 grudnia 2008 r., P16/08.

¹⁵ Zob. wyrok TK z dnia 11 lipca 2012 r., K 8/10.

¹⁶ Zob. wyrok TK z dnia 17 marca 2008 r., K 32/05.

¹⁷ Zob. wyroki TK z dnia: 19 grudnia 2002 r., K 33/02; 15 grudnia 2004 r., K 2/04.

¹⁸ Wyrok TK z dnia 23 maja 2006 r., SK 51/05.

wniosku, że każde prawo ustawowe o charakterze majątkowym ma jednocześnie status konstytucyjny, a w konsekwencji korzysta z ochrony w drodze skargi konstytucyjnej oraz podlega ograniczeniom na warunkach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tezy tej nie podzielałam i uważam, że do wspomnianej przez art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji kategorii „innych praw majątkowych” można byłoby zaliczyć tylko niektóre prawa majątkowe ukształtowane w ustawie, a mianowicie te, których ustanowienie jest uzasadnione w świetle norm, zasad i wartości konstytucyjnych. Przykładem takiego prawa jest właśnie prawo do mieszkania przysługujące lokatorom, konsumentom, użytkownikom i najemcom, które znajduje uzasadnienie w treści art. 30, art. 75 i art. 76 Konstytucji. Inne prawa majątkowe, których ustanowienie pozostaje w sferze uznania ustawodawcy, podlegają również ochronie konstytucyjnej, ale tylko w takim zakresie, w jakim jest ona gwarantowana prawom ustawowym.

W orzecznictwie TK podkreśla się również, że prawa majątkowe, o których mowa w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji tworzą swoistą hierarchię, na której szczyt jest usytuowane prawo własności¹⁹. Pozycja innych praw majątkowych jest zdeterminowana stopniem ich oddziaływania na treść i zakres prawa własności, a także ich charakterem i genezą, w tym również tym, czy w przeszłości stanowiły one surogat prawa własności²⁰. Prawa majątkowe, którym można przypisać wyższą rangę, korzystają z intensywniejszej ochrony i pierwszeństwa w razie kolizji z nimi prawami. W świetle orzecznictwa TK taki szczególny status mają spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu uważane za „prawo szczególne o charakterze «właścicielskim»”²¹ oraz prawo użytkownika wieczystego, określane jako „prawo rzeczowe o charakterze pośrednim [...] zbliżone w swej treści do własności”²².

„Inne prawa majątkowe”, o których mowa w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji stanowią – obok prawa własności i prawa dziedziczenia – element szeroko rozumianego prawa do wolności majątkowej, które w literaturze jest definiowane jako „prawo jednostki do pozyskiwania i korzystania z dóbr świata zewnętrznego mających wartość ekonomiczną, do zatrzymywania ich dla siebie albo dysponowania na rzecz innych, a także do pozostawiania swoim następcom, zgodnie ze swoją wolą i własnym interesem”²³.

¹⁹ Zob. wyroki TK z dnia: 21 maja 2001 r., SK 15/00; 29 czerwca 2001 r., K 23/00; 17 marca 2008 r., K 32/05.

²⁰ L. Garlicki, Uwaga nr 9 do art. 64..., s. 10.

²¹ Wyrok TK z dnia 21 maja 2001 r., SK 15/00.

²² Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98.

²³ B. Banaszekiewicz, *Konstytucyjne prawo do własności* [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 31. W orzecznictwie TK problematykę innych praw majątkowych wiąże się z wolnością majątkową w kontekście obowiązków państwa, zob. np. wyrok TK z dnia 17 marca 2008 r., K 32/05.

3. Prawa do mieszkania jako „inne prawa majątkowe” w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP

Dla odkodowania na poziomie Konstytucji treści normatywnej pojęcia „innych praw majątkowych”, którym operuje jej art. 64 ust. 1 i 2, mogą być pomocne, moim zdaniem, trzy przepisy ustawy zasadniczej, tj. art. 30, art. 75 i art. 76.

Artykuł 75 Konstytucji RP gwarantuje ochronę ustawową „prawom lokatorów”, a zatem pewnej zbiorczej kategorii praw, których istotę można zrekonstruować z treści tego przepisu. Całościowa analiza obu ustępów art. 75 Konstytucji prowadzi bowiem do wniosku, że prawa lokatorów to prawa, które służą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w tym w formie mieszkania własnego lub socjalnego²⁴. Należy przy tym dodać, że zawarte w art. 75 ust. 1 Konstytucji sformułowanie, zgodnie z którym „władze publiczne [...] popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”, nie odnosi się tylko do lokali mieszkalnych stanowiących odrębny przedmiot własności. Użyty w tym przepisie przymiotnik „własne” należy rozumieć szerzej, obejmując zakresem tego przepisu „wszelkie nabycie uprawnień do samodzielnego zajmowania lokalu mieszkalnego, o pewnej trwałości w czasie i takiej ochronie prawnej, która pozwala przyjąć, iż potrzeby mieszkaniowe określonej osoby i jej rodziny są zaspokojone”²⁵.

Zarówno art. 75 ust. 2 Konstytucji, jak i art. 76 Konstytucji nakładają na władze publiczne obowiązki pozytywne o charakterze ochronnym. Pierwszy z tych przepisów przewiduje, że ochronę praw lokatorów będzie określać ustawa, drugi zaś zobowiązuje władze publiczne do ochrony konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, zastrzegając jednocześnie, że ustawodawca sprecyzuje zakres tej ochrony. Z definicji legalnych zamieszczonych w stosownych ustawach wynika, że lokatorem jest najemca lokalu lub osoba używająca lokalu na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności²⁶, najemcą jest strona umowy najmu, której wynajmujący oddaje rzecz do używania przez czas oznaczony lub nieoznaczony i która w zamian płaci wynajmującemu umówiony czynsz²⁷, a użytkownikiem jest strona umowy użytkowania, której przysługuje prawo do używania rzeczy i do pobierania z niej pożytków (art. 252 k.c.). Choć pojęcia konstytucyjne mają znaczenia autonomiczne, to

²⁴ Inaczej relację między dwoma ustępami art. 75 Konstytucji RP odczytuje M. Mączyński. Autor ten stwierdza, że „pierwszy z tych ustępów dotyczy sytuacji osób, których potrzeby mieszkaniowe nie zostały zaspokojone, drugi – praw lokatorów”, zob. M. Mączyński, *Prawo do mieszkania...*, s. 135.

²⁵ Wyrok TK z dnia 29 maja 2001 r., K 5/01. Podobnie zob. wyroki TK z dnia 20 kwietnia 2005 r., K 42/02 oraz z dnia 17 grudnia 2008 r., P 16/08; a także M. Mączyński, *Prawo do mieszkania...*, s. 137.

²⁶ Zob. art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1610, ze zm.).

²⁷ Art. 659 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r., poz. 459, ze zm.; dalej jako: k.c.).

jednak wspomniane definicje legalne potwierdzają zasadność tezy, którą można byłoby sformułować na gruncie art. 75 i art. 76 Konstytucji, a mianowicie że lokatorzy, użytkownicy i najemcy mogą być beneficjentami praw majątkowych do lokalu mieszkalnego innych aniżeli prawo własności. Do tej grupy osób można byłoby zaliczyć również konsumentów, bowiem – jak stwierdził Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 29 lutego 2000 r. (III CZP 26/99) – konsumentem jest najemca lokalu mieszkalnego przeznaczonego do zaspokajania osobistych potrzeb mieszkaniowych własnych i swoich bliskich²⁸.

Prawa do lokalu mieszkalnego przysługujące lokatorom, konsumentom, użytkownikom i najemcom są prawami majątkowymi, które mogą zostać zaliczone do kategorii „innych praw majątkowych” w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, gdyż znajdują swoje uzasadnienie w treści art. 75 i art. 76 Konstytucji. Jeżeli jednak osoby te utracą przysługujący im tytuł prawny do zajmowanego lokalu mieszkalnego – to przepisem, który będzie chronił ich prawo do mieszkania, stanie się art. 30 Konstytucji zobowiązujący władze publiczne do poszanowania i ochrony godności człowieka. Godność jest bowiem źródłem wszystkich praw i wolności, a zatem również innych praw majątkowych, o których mowa w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, przy czym należy podkreślić, że zaspokojenie podstawowych potrzeb, do których należy potrzeba posiadania mieszkania, warunkuje niejednokrotnie korzystanie z innych praw i wolności²⁹. Problem ten został wyeksponowany przez TK w orzeczeniu o niekonstytucyjności przepisów umożliwiających tzw. eksmisję na bruk osób, które bez własnej winy nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych oraz nie są w stanie opłacać należności za aktualnie zajmowane mieszkanie. Trybunał Konstytucyjny stwierdził w tej sprawie, że przesłanką poszanowania godności człowieka jest „istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym”³⁰. Tym samym Trybunał Konstytucyjny uznał, że godność leży u podstaw prawa do mieszkania, co uzasadnia potrzebę ochrony tego prawa także wówczas, gdy wygaśnie tytuł prawny danej osoby do dotychczas zajmowanego przez nią lokalu mieszkalnego.

²⁸ Zob. aprobująca glosa do tego orzeczenia E. Łętowskiej w: „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6, s. 93 i nn.

²⁹ Jak zauważa P. Mikłaszewicz „rozwój i wzmocnienie ochrony praw i wolności ekonomicznych i socjalnych wpisuje się w proces «socjalizacji» godności ludzkiej”, a „wolność indywidualna nie może być w pełni urzeczywistniana bez instrumentów ochrony socjalnej”, zob. P. Mikłaszewicz, Uwaga nr 5 do art. 75 [w:] M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz. Art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 1707.

³⁰ Wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., K 11/00.

4. Podmioty uprawnione i zobowiązane z tytułu prawa do mieszkania jako innego prawa majątkowego

Podmiotem „innego prawa majątkowego” może być stosownie do treści art. 64 ust. 1 Konstytucji „każdy”, przy czym kategorię tę dookreśla art. 37 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji może korzystać każdy, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej. W kontekście prawa do mieszkania jako innego prawa majątkowego należy zauważyć, że art. 75 ust. 1 Konstytucji zobowiązuje władze publiczne do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jedynie tych, którzy są obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej. Skoro jednak potrzeba posiadania mieszkania jest jedną z podstawowych potrzeb człowieka, ściśle związaną z jego godnością, to z wymogu poszanowania godności i jej ochrony, a zatem z art. 30 Konstytucji wynika, że państwo jest zobowiązane do zabezpieczenia tej potrzeby wobec każdego człowieka, niezależnie od tego, czy jest on obywatelem polskim czy cudzoziemcem bądź bezpaństwowcem. Jednocześnie zabezpieczenie to wszystkim tym osobom nie musi być gwarantowane w taki sam sposób i na takim samym poziomie. W większym stopniu mogą być zabezpieczone potrzeby mieszkaniowe obywateli, o czym świadczy treść art. 75 ust. 1 Konstytucji, a w mniejszym, choć nie niższym niż na poziomie wyznaczonym przez wymóg poszanowania godności ludzkiej, należy zabezpieczyć potrzeby mieszkaniowe osób, które nie mają polskiego obywatelstwa.

Podmiotami obciążonymi obowiązkami ochronnymi są organy władzy publicznej. Artykuł 64 ust. 2 Konstytucji statuuje spoczywający na organach władzy publicznej obowiązek zapewnienia równej dla wszystkich ochrony prawnej. Ochrona ta jest gwarantowana w pierwszej kolejności przez ustawodawcę, na którym ciąży obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, w tym również prawu do mieszkania, oraz obowiązek negatywny powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać³¹. W dalszej kolejności podmiotami zobowiązanymi do zagwarantowania ochrony innym prawom majątkowym, w tym prawu do mieszkania, są sądy i organy administracji publicznej stosujące w praktyce ustanowione przez ustawodawcę regulacje ochronne. Są one również zobowiązane do interpretowania stosowanych przepisów dotyczących innych praw majątkowych w sposób uwzględniający konstytucyjny nakaz ochrony tych praw, przy czym w wypadkach wątpliwych powinna przeważać wykładnia służąca tej ochronie³². Istotę tak rozumianych obowiązków ochronnych Trybunał Konstytucyjny zdefiniował w następujący sposób: „Przez «ochronę» prawa podmiotowego należy rozumieć przede wszystkim – ale nie wyłącznie – środki prawne, które zabezpieczają możliwość swobod-

³¹ Zob. wyrok TK z dnia 13 kwietnia 1999 r., K 36/98; postanowienie TK z dnia 9 czerwca 2010 r., SK 32/09.

³² Zob. wyrok TK z dnia 17 marca 2008 r., K 32/05.

nego wykonywania przez uprawnionego owej «mocy postępowania», czyli wiązki uprawnień składających się na treść danego prawa podmiotowego, w sposób wolny od naruszeń i ingerencji osób trzecich. Skorzystanie z tych środków wiąże się z reguły z uruchomieniem aparatu przymusu państwowego. Nie wydaje się jednak uzasadnione ograniczanie pojęcia ochrony prawa podmiotowego jedynie do instrumentów o charakterze zakazowym, a w razie dokonanego już naruszenia – restytucyjnym. Nie zawsze bowiem – czy to ze względów czysto faktycznych, czy też jurydycznych – restytucja do stanu pierwotnego będzie możliwa. W takich sytuacjach do roli swoistego środka ochrony majątkowego prawa podmiotowego (a ściślej – interesu majątkowego uprawnionego realizowanego za jego pośrednictwem) urasta ochrona kompensacyjna i – będące jej emanacją – roszczenie odszkodowawcze³³.

Artykuły 75 i 76 Konstytucji RP mogą zatem stanowić samodzielne wzorce kontroli w procesie kontroli konstytucyjności prawa pod kątem efektywnej realizacji przez ustawodawcę obowiązków ochronnych. Uwzględnienie zarzutu niekonstytucyjności w wypadku tak sformułowanych wzorców kontroli może mieć miejsce w zasadzie tylko w trzech przypadkach³⁴, tj. wówczas, gdy ustawodawca wyznaczy obowiązki władz publicznych na poziomie uniemożliwiającym ich realizację³⁵, gdy podejmie działania, które będą utrudniać obywatelom zaspokajanie ich potrzeb mieszkaniowych³⁶ oraz gdy przerzuci ciężar ich realizacji z władz publicznych na podmioty prywatne³⁷.

Pojawia się również pytanie o to, czy obowiązki korespondujące z „innymi prawami majątkowymi”, o których mowa w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji mogą zostać rozciągnięte na podmioty niepaństwowe takie jak spółdzielnie mieszkaniowe czy wspólnoty mieszkaniowe. Zasadniczo na tak postawione pytanie doktryna udziela odpowiedzi negatywnej³⁸. W szczególności należy zauważyć, że na podmioty prywatne nie można przerzucić ciężącego na państwie obowiązku zapewnienia równej ochrony prawnej, w tym obowiązku ustanowienia ochronnych regulacji prawnych. Jednakże warto podkreślić, że inne prawa majątkowe, podobnie jak prawo własności, mogą rodzić dla osób uprawnionych określone obowiązki.³⁹ Jak podkreśla TK: „odpowiada współczesnemu pojmowaniu idei «państwa socjalnego», żeby od wszystkich członków społeczeństwa żądać pewnych ofiar na rzecz tych, którzy nie są w stanie sami zapewnić egzystencji sobie i swoim rodzinom”⁴⁰. W sprawie, w której stwierdzenie to zostało wypowiedziane, a więc sprawie dotyczącej czynszów regulowanych, za „konieczne”

³³ Wyrok TK z dnia 23 maja 2006 r., SK 51/05.

³⁴ Wskazuje na to L. Garlicki, Uwaga nr 4 do art. 75..., s. 2.

³⁵ Wyrok TK z dnia 14 maja 2001, SK 1/00.

³⁶ Postanowienie TK z dnia 12 stycznia 2000, Ts 62/99.

³⁷ Wyrok TK z dnia 10 października 2000 r., P 8/99.

³⁸ P. Mikłaszewski, Uwaga nr 24 do art. 57..., s. 1712 oraz L. Garlicki, Uwaga nr 6 do art. 75..., s. 5.

³⁹ L. Garlicki, Uwaga nr 9 do art. 64..., s. 10.

⁴⁰ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98.

w polskich realiach społecznych TK uznał dalsze obowiązywanie przepisów ograniczających prawo własności właściciela budynku (lokalu), a w szczególności wyłączających nieskrępowaną swobodę w ustalaniu wysokości czynszu oraz innych opłat pobieranych od lokatorów z tytułu zajmowania lokalu. Wydaje się jednak, że ciężar obowiązków korelujących z innymi prawami majątkowymi musi być mniejszy w porównaniu z ciężarem obowiązków spoczywającym na właścicielu, te ostatnie bowiem są uzasadnione zasadą, zgodnie z którą „własność zobowiązuje”. Zasada nie ma swojego odpowiednika w wypadku innych praw majątkowych.

5. Swoboda ustawodawcy w zakresie kreowania treści normatywnej prawa do mieszkania

Ustawodawca ma względnie dużą swobodę kreowania, na potrzeby określonych stosunków prawnych, nowych praw majątkowych, które dotychczas nie były objęte regulacją prawną, pojęcie praw majątkowych konstytucyjnie chronionych bowiem nie ogranicza się do katalogu praw przewidzianych w ustawach, w tym zwłaszcza w kodeksie cywilnym, lecz jest pojęciem otwartym⁴¹. W ramach tej swobody ustawodawca może w różny sposób kształtować również prawa do lokalu mieszkalnego przysługujące lokatorom, konsumentom, użytkownikom i najemcom.

Do ustawodawcy należy w szczególności decydowanie o celowości istnienia danego prawa majątkowego i w tym zakresie przysługująca mu swoboda jest najszerza⁴². W orzeczeniu dotyczącym ogródków działkowych Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że choć nie było potrzeby tworzenia odrębnego prawa do ogródka działkowego, bo *de facto* jest ono prawem użytkownika tego ogródka oraz pobierania z niego pożytków, a zatem prawem już istniejącym i uregulowanym w kodeksie cywilnym, to jednak wykreowanie przez ustawodawcę tego prawa samo w sobie nie jest sprzeczne z Konstytucją⁴³. Celowość tworzenia nowego prawa majątkowego może być jednak zakwestionowana wówczas, gdy jedynym powodem tego zabiegu legislacyjnego byłoby osłabienie ochrony gwarantowanej istniejącemu już innemu prawu majątkowemu. Trybunał Konstytucyjny podkreśla bowiem, że przedmiotem jego oceny może być „stosowane przez ustawodawcę kryterium wyodrębnienia poszczególnych kategorii praw i zasadność merytoryczna stosowanego podziału. Czysto formalne wyodrębnienie na poziomie ustawy zwykłej jakiegoś prawa majątkowego i zapewnienie zasadni-

⁴¹ Wyrok TK z dnia 11 lipca 2012 r., K 8/10.

⁴² Jak zauważa T. Dębowska-Romanowska „w warunkach gospodarki rynkowej, istnienie wielu różnorodnie ukształtowanych praw do lokalu lub budynku daje potencjalnym nabywcom prawo większego i bardziej świadomego wyboru. Do nadzwyczajnych należą zatem sytuacje, w których istnienie takiego prawa byłoby ze swej istoty niezgodne z Konstytucją”, zob. zdanie odrębne T. Dębowskiej-Romanowskiej do wyroku TK z dnia 30 marca 2004 r., K 32/03.

⁴³ Zob. wyrok TK z dnia 11 lipca 2012 r., K 8/10.

czo odmiennej ochrony prawnej temu prawu w stosunku do innego, należącego wprawdzie do formalnie różnej kategorii praw majątkowych, ale treściowo, konstrukcyjnie i funkcjonalnie zbliżonego czy prawie identycznego z prawem, któremu przyznawana jest ochrona znacznie silniejsza – mogłoby uzasadniać zarzut naruszenia zasady równej ochrony wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji⁴⁴. W omawianej płaszczyźnie ograniczenia swobody ustawodawcy dotyczą również nadawania prawom majątkowym określonej treści normatywnej, tworzone bowiem nowe regulacje prawne w tym zakresie powinny uwzględniać zasady proporcjonalności i równowagi pomiędzy prawami i obowiązkami stron stosunku prawnego, a także nie mogą naruszać istoty prawa własności, w tym również nie mogą nadmiernie tego ostatniego prawa ograniczać. Dodatkowo istota tworzonego przez ustawodawcę nowego prawa majątkowego nie może obejmować uprawnień składających się na istotę prawa własności⁴⁵.

Drugą płaszczyzną, w której ustawodawca ma znaczną swobodę, jeśli chodzi o prawa majątkowe inne niż prawo własności i prawo dziedziczenia, jest płaszczyzna ograniczania możliwości korzystania z tych praw przez obywateli, ponieważ – jak jest to podkreślane w literaturze⁴⁶ – konstytucyjnie dopuszczalne jest zniesienie lub istotne zmodyfikowanie nawet tak ustabilizowanych praw majątkowych, jak np. prawo użytkowania wieczystego. Swobodę ustawodawcy w tej płaszczyźnie zawęża wymóg poszanowania zasady równości oraz zasad prawidłowej legislacji, takich jak np. zakaz retroakcji, nakaz respektowania praw nabytych czy nakaz ochrony interesów w toku⁴⁷. Pojawia się jednak pytanie o to, czy ingerencja ustawodawcy w korzystanie z innych praw majątkowych przez obywateli musi odpowiadać wymogom opisanym w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Pozornie wydawałoby się bowiem, że przepis ten nie ma zastosowania do „innych praw majątkowych”, skoro art. 64 Konstytucji żadnego konkretnego prawa przynależącego do tej kategorii nie wymienia, a kategoria ta jest wypełniana prawami tworzonymi przez ustawodawcę. Można byłoby zatem uznać, że zawiera ona prawa ustawowe, a te nie są objęte zakresem normowania art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Akceptacja tezy, że art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji statuuje pustą kategorię „innych praw majątkowych”, która jest wypełniana konkretną treścią dopiero przez ustawodawcę, stoi jednak w sprzeczności z zasadą, że ustawa nie może determinować znaczenia pojęć konstytucyjnych. Tak zaś byłoby wówczas, gdyby o tym, co jest „innym prawem majątkowym” w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, każdorazowo miał decydować przepis ustawowy prawo to ustanawiający. Przedstawiona przeze mnie wcześniej propozycja zrekonstruowania treści normatywnej pojęcia „innego prawa majątkowego” przez odwołanie się do treści

⁴⁴ Wyrok TK z dnia 2 czerwca 1999 r., K 34/98.

⁴⁵ Zob. K. Zaradkiewicz, Uwaga nr 13 do art. 64 [w:] M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP...*, s. 1461.

⁴⁶ L. Garlicki, Uwaga nr 9 do art. 64..., s. 10.

⁴⁷ Tamże.

art. 75 i art. 76 Konstytucji pozwala na stwierdzenie, że kategoria „innych praw majątkowych” nie jest kategorią pustą i obejmuje różne prawa do mieszkania przysługujące lokatorom, konsumentom, użytkownikom i najemcom. Prawa te są co prawda dookreślane przez ustawodawcę, który nadaje im nazwę własną oraz konkretny kształt normatywny, jednak ich istota wynika z art. 75 i art. 76 Konstytucji. Należy zatem dojść do wniosku, że są one prawami majątkowymi mającymi status konstytucyjny, choć w skonkretyzowanej postaci ustanawiane są dopiero przez ustawę.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wspomniany problem stosowania do innych praw majątkowych art. 31 ust. 3 Konstytucji nie wydaje się być dostrzegany. Trybunał Konstytucyjny niejako z góry zakłada, że przepis ten jest w tego rodzaju sprawach adekwatnym wzorcem kontroli. Analiza dotychczas wydanych wyroków dotyczących innych praw majątkowych nie pozwala również na wskazanie jednoznacznych kryteriów przesądzających o zaliczeniu tworzonych przez ustawodawcę praw majątkowych do kategorii „innych praw majątkowych” w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Niektóre wypowiedzi orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego prowadzą wręcz do wniosku, że zdaniem tego organu każde prawo skonstruowane przez ustawodawcę jako prawo majątkowe staje się *ex lege* prawem konstytucyjnym obejmowanym równą dla wszystkich tego rodzaju praw ochroną prawną⁴⁸.

6. Istota innych praw majątkowych do lokalu mieszkalnego

Prezentując pogląd, zgodnie z którym kategoria „innych praw majątkowych”, o której mowa w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, nie jest kategorią pustą wypełnianą przez ustawodawcę, lecz kategorią, która ma z góry określoną (choć w sposób sumaryczny) treść normatywną, a treść tę wyznaczają m.in. art. 75 i art. 76 Konstytucji, nie sposób uniknąć pytania o to, czy oba te przepisy konstytucyjne rzeczywiście pozwalają na rekonstrukcję istoty uregulowanych w nich praw, które wszak co do istoty właśnie są precyzowane przez ustawodawcę.

Szukając odpowiedzi na to pytanie, należy zauważyć, że „inne prawa majątkowe”, a wśród nich prawo do mieszkania, zostały zaliczone do kategorii praw społecznych i ekonomicznych, co w pewnym zakresie już samo w sobie determinuje ich istotę. Realizacja praw należących do tej kategorii jest zależna od możliwości

⁴⁸ Zob. np. wyrok TK z dnia 21 maja 2001 r., SK 15/00, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji przez przepis ustawy przewidujący wygaśnięcie własnościowego prawa do lokalu spółdzielczego w razie nieprzedstawienia przez spadkobiercę w terminie roku od dnia otwarcia spadku stwierdzenia nabycia spadku albo dowodu wszczęcia postępowania sądowego o to stwierdzenie. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu tego wyroku podkreślił, że „Przyjęta konstrukcja prawna, związana z wprowadzeniem rygorystycznych przesłanek formalnych, od których spełnienia zależy definitywność przejścia własnościowego prawa do lokalu, nie była uzasadniona ani niezbędnością, ani też celowością ochrony praw i wartości wskazanych w przepisie art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

finansowych i budżetowych państwa, wymagając niejednokrotnie ze strony państwa aktywności i zaangażowania. W wypadku „innych praw majątkowych” owo zaangażowanie przejawia się w obowiązku ochrony tych praw w drodze stosownych regulacji prawnych, o którym mowa w art. 64 ust. 2, art. 75 ust. 2 i art. 76 ust. 2 Konstytucji. Warto przy tym zwrócić uwagę na specyfikę art. 75 ust. 1 Konstytucji, który uważany jest za klasyczny przepis zawierający tzw. normy programowe⁴⁹. Nakłada on na władze publiczne obowiązek podejmowania działań sprzyjających zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, który należy do kategorii zobowiązań starannego działania, zobowiązań rezultatu. Jak słusznie zauważa A. Mączyński, treść art. 75 Konstytucji wyraża wizję państwa, którego obywatele „sami określają swe potrzeby i dążą do ich zaspokojenia, władze publiczne zaś mają za zadanie stworzenie warunków, w których działania te będą mogły przynieść zamierzony efekt”⁵⁰.

Istotę innych praw majątkowych Trybunał Konstytucyjny z reguły określa, nawiązując do istoty prawa własności. Z jednej strony wskazuje na te elementy, które dane prawo majątkowe upodabniają do prawa własności, a z drugiej strony eksponuje te elementy, które go od prawa własności różnią. W zależności od tego, które z tych elementów w charakterystyce danego prawa majątkowego przeważają, wskazuje na potrzebę silniejszej lub słabszej ochrony danego prawa. Trybunał Konstytucyjny podkreśla bowiem, że „różnicowanie charakteru poszczególnych praw majątkowych determinuje różnicowanie zakresu ich ochrony”⁵¹. Stosowanie tej techniki opisywania istoty prawa majątkowego warto zobrazować przykładem jednego z bardziej klasycznych praw mieszkaniowych, jakim jest spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Z jednej strony Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że „w odniesieniu do ograniczonych praw rzeczowych, takich jak spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, stosować należałoby ochronę odpowiednią do tej, którą odnosi się do prawa własności”⁵². Z drugiej jednak strony zauważa, że spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu „będąc ograniczonym prawem rzeczowym [...] ze swej istoty jest prawem na rzeczy cudzej, toteż różnice pomiędzy ochroną tego prawa a ochroną prawa własności nie są wykluczone”⁵³. Z reguły oba te argumenty wazone są w jednym i tym samym orzeczeniu. Warto w tym zakresie podać przykład wyroku TK z dnia 25 lutego 1999 r. (K 23/98),

⁴⁹ Na temat norm programowych zob.: T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w konstytucji* [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzcziński, Warszawa 1997, s. 95–113; P. Sarniecki, *Normy programowe w Konstytucji i odpowiadające im wolności obywatelskie* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 252–262; M. Florczak-Wątor, *Możliwości kontrolowania przez Trybunał Konstytucyjny swobody ustawodawcy w zakresie realizacji norm programowych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4, s. 111–127.

⁵⁰ M. Mączyński, *Prawo do mieszkania...*, s. 136.

⁵¹ Wyrok TK z dnia 29 czerwca 2001 r., K 23/00.

⁵² Wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r., K. 23/98.

⁵³ Wyrok TK z dnia 29 czerwca 2001 r., K 23/00; podobnie zob. wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r., K. 23/98.

w którym stwierdził: „Konstytucja RP łącząc w art. 64 ust. 1 i 2 pojęcie własności i innych praw majątkowych, wskazała jednocześnie na to, że w odniesieniu do ograniczonych praw rzeczowych, takich jak spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, stosować należałoby ochronę odpowiednią do tej, którą odnosi się do prawa własności. Biorąc pod uwagę okoliczność, że spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu jest prawem rzeczowym ograniczonym, odmienności w zakresie ochrony mogą być formułowane ze względu na naturę tego prawa”.

7. Równa dla wszystkich ochrona prawa do mieszkania a możliwość jego dochodzenia w granicach określonych w ustawie

Skoro – jak zostało to wyżej wykazane – w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego różnicuje się intensywność ochrony poszczególnych „innych praw majątkowych”, a praktyka ta jest aprobowana w doktrynie prawa⁵⁴, to pojawia się pytanie o to, jak należy rozumieć sformułowaną w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasadę równej dla wszystkich ochrony prawnej tych praw.

Otóż w pierwszej kolejności należy zauważyć – co zostało podkreślone w wyroku TK z dnia 2 czerwca 1999 r. (K 34/98) – że gwarancja równej ochrony praw majątkowych „nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych, jest bowiem oczywiste, że jest ona determinowana treścią i konstrukcyjnym ujęciem tych praw. Równość może być zatem odnoszona jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii, w żadnym zaś wypadku nie mogłaby być rozumiana jako przypisanie tych samych gwarancji ochronnych prawom majątkowym należącym do różnorodnych typów praw podmiotowych, choćby nawet zbliżone było ich ujęcie funkcjonalne. Nie jest więc na przykład równoznaczne z naruszeniem zasady równości w rozumieniu art. 64 ust. 2 Konstytucji zasadnicze zróżnicowanie ochrony udzielanej z jednej strony użytkownikowi (skuteczność *erga omnes*), z drugiej – dzierżawcy (skuteczność *inter partes*), zważywszy na to, że prawa te należą, mimo wyraźnie występującego podobieństwa funkcjonalnego, do różnych kategorii prawnych – praw podmiotowych bezwzględnych w pierwszym przypadku, praw względnych – w drugim przypadku”. W wyroku z dnia 17 marca 2008 r. (K 32/05) Trybunał Konstytucyjny z kolei stwierdził, że „Nakaz równej ochrony praw majątkowych musi być postrzegany na tle zróżnicowania (hierarchii) tych praw. Nie można go więc utożsamiać z identycznością ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych. Ustawodawca nie może nadużyć swobody regulacyjnej przez sztuczne tworzenie poszczególnych praw majątkowych i zawężanie zakresu ich ochrony”⁵⁵.

⁵⁴ L. Garlicki, Uwaga nr 9 do art. 64..., s. 10.

⁵⁵ W tej sprawie Trybunał stwierdził, że przyjęcie w zakwestionowanych przepisach administracyjnego trybu opróżnienia lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej spowodowało nieproporcjonalne zróżnicowanie sytuacji najemców tych lokali w stosunku do innych najemców. Zdaniem Trybunału „wszyscy najemcy powinni podlegać równej ochronie, bo

Zapewnienie innym prawom majątkowym „równej dla wszystkich ochrony prawnej”, o której mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, jest elementem szerszego obowiązku państwa do zapewnienia każdemu „równego traktowania przez władze publiczne” (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Zasada równej dla wszystkich ochrony prawnej innych praw majątkowych nie rodzi jednak wymogu zrównania ochrony tych praw w razie ich przyznania podmiotom prywatnym i państwowym. Państwo nie jest bowiem podmiotem innych praw majątkowych w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Jak stwierdził TK w wyroku z dnia 31 stycznia 2001 r. (P 4/99), dotyczącym dziedziczenia gospodarstw rolnych, „Kontekst historyczny powstania konstytucji wyjaśnia, że wpisanie zasady równej ochrony do przepisów normujących wolności i prawa człowieka i obywatela ma na celu podkreślenie niedopuszczalności różnicowania ochrony praw majątkowych przez przepisy przyznające państwu i podmiotom publicznym pozycję uprzywilejowaną w stosunku do osób fizycznych i osób prawnych prawa prywatnego. Zróżnicowanie regulacji środków i zakresu ochrony praw może być natomiast konsekwencją związania podmiotów publicznych, a w szczególności państwowych, normami konstytucyjnymi, które nie odnoszą się do osób prywatnych. Nakaz zapewnienia równej ochrony prawnej, podobnie jak wyrażona w art. 32 zasada równości, nie oznacza zatem pełnej identyczności sytuacji prawnej podmiotów publicznych i podmiotów prywatnych”.

Nakaz równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych przynależących do tej samej kategorii nie ma charakteru absolutnego i może podlegać zróżnicowaniu. Jak wskazał TK w wyroku z dnia 3 września 1996 r. (K 10/96), wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te z kolei muszą mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, niezbędne jest racjonalne uzasadnienie wprowadzanych zróżnicowań. Wspomniane argumenty muszą również mieć charakter proporcjonalny, co oznacza, że waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. I w końcu argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. We wspomnianym wyroku TK z dnia 3 września 1996 r. (K 10/96), podkreślono również, że „Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma [...] znacznie większe szanse uznania za zgodne z Konstytucją, jeżeli pozosta-

najem jako prawo majątkowe i inne tytuły prawne dające prawo do mieszkania są chronione na poziomie konstytucyjnym. W niniejszej sprawie organy WAM nie mogą mieć prawa do kierowania sprawy do postępowania egzekucyjnego z pominięciem fazy sądowego postępowania rozpoznawczego. Narusza to bowiem prawo do mieszkania”. Podobnie zob. wyrok TK z dnia 2 czerwca 1998 r., K 34/98.

je w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W tym sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie”.

Odnosząc te rozważania dotyczące ogólnej zasady równości do problemu równej ochrony praw majątkowych, należy zauważyć, że w obrębie tej szerokiej kategorii praw obejmującej w wypadku prawa do mieszkania różne typy praw tworzone przez ustawodawcę, wspomniane wyżej zróżnicowanie może okazać się uzasadnione, o ile będzie stosowane jednolicie do wszystkich beneficjentów tych praw. Przykład takiego uzasadnionego zróżnicowania wskazał TK w wyroku z dnia 6 października 2004 r. (SK 23/02), stwierdzając, że w odniesieniu do ochrony praw majątkowych tego samego typu, ale różnej wartości, dopuszczalnym kryterium zróżnicowania może być sama wartość prawa majątkowego.

Dochodzenie przez obywateli praw ustawowych składających się na prawo do mieszkania jest ograniczone przez treść art. 81 Konstytucji, z którego wynika, że prawa te mogą być dochodzone jedynie w granicach określonych w ustawie. Regulacja ta jest konsekwencją tego, że prawo do mieszkania – w kształcie nadanym przez art. 75 i art. 76 Konstytucji – nie obejmuje sądownie egzekwowalnego roszczenia o otrzymanie mieszkania, a konkretny wymiar normatywny uzyskuje dopiero wówczas, gdy zostanie stypizowane przez ustawodawcę. Zaliczenie tego prawa do kategorii „innych praw majątkowych” w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji pozwala jednak objąć owe prawa ustawowe składające się na realizację prawa do mieszkania ochroną konstytucyjną równą dla wszystkich beneficjentów tych praw. Ten właśnie zabieg interpretacyjny prowadzi do wniosku, że prawa te, choć ukształtowane w ustawie, podlegają ochronie w trybie skargi konstytucyjnej i ograniczeniom na warunkach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Podsumowanie

Poczynione w niniejszym artykule ustalenia prowadzą do wniosku, że warunkiem zaliczenia konkretnego prawa majątkowego stworzonego przez ustawodawcę do kategorii „innych praw majątkowych” w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji i tym samym przyznania mu statusu prawa konstytucyjnego jest to, by prawo to znajdowało uzasadnienie w normach, zasadach i wartościach konstytucyjnych. Przykładem takich praw są prawa przysługujące lokatorom, konsumentom, użytkownikom i najemcom mieszkań z mocy art. 75 i art. 76 Konstytucji. Oba te przepisy uzasadniają istnienie tych praw i determinują ich istotę, co powoduje, że choć kształtowane są one przez ustawodawcę, to mogą zostać zaliczone do praw konstytucyjnych, w tym do szczególnego rodzaju tych praw, jakim są prawa majątkowe inne niż prawo własności i prawo dziedziczenia.

Zaliczenie tych praw do wspomnianej kategorii oznacza, że swoboda ustawodawcy w zakresie kształtowania ich treści normatywnej, a także ich tworzenia i znoszenia, jest ograniczona. Wszelkie ingerencje ustawodawcy w prawo tego typu raz ustanowione wymagają z kolei oceny w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Monika Florczak-Wątor

**OBLIGATION TO PROTECT THE BENEFICIARIES OF THE RIGHT
TO HOUSING AS AN „OTHER PROPERTY RIGHT”
WITHIN THE MEANING OF ART. 64 P. 1 AND P. 2 OF THE CONSTITUTION**

The article is devoted to the issue of the right to housing granted to people who occupy a flat without being its owners. The Author argues that this right constitutes an „other property right” within the meaning of art. 64 p. 1 and p. 2 of the Constitution and as a constitutional right it is protected by the state. She indicates that the category of „other property rights” includes rights that are created by law, such as the right to lease, the right of perpetual usufruct or the cooperative right to a dwelling. All these rights are elements of the broadly understood right to housing. However, only rights that result from constitutional norms, principles and values can be included in the said category of „other property rights”. The rights of persons occupying a dwelling on the basis of a legal title other than the right of ownership are justified in the light of art. 75 and art. 76 of the Constitution. Both of these provisions determine the essence of the right to housing, which means that although individual rights of tenants are set by the legislator, they have constitutional status as „other property rights” referred to in art. 64 p. 1 and p. 2 of the Constitution. The legislator’s freedom to shape the normative content of these rights is limited. The legislator cannot endure these rights freely. Any interference by the legislator with an “other property right” once established must comply with the requirements resulting from art. 31 p. 3 of the Constitution.