

37/4/A/2005

WYROK

z dnia 19 kwietnia 2005 r.

Sygn. akt K 4/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Safjan – przewodniczący
Teresa Dębowska-Romanowska
Marian Grzybowski
Adam Jamróz
Wiesław Johann
Biruta Lewaszekiewicz-Petrykowska
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Andrzej Mączyński
Janusz Niemcewicz
Jerzy Stępień – sprawozdawca
Miroslaw Wyrzykowski
Marian Zdyb
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu, na rozprawie w dniu 19 kwietnia 2005 r., wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 281, poz. 2783) w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733 ze zm.), w części dotyczącej ograniczenia wysokości rocznej podwyżki czynszu lub innych opłat za używanie lokalu gdy poziom rocznego czynszu lub innych opłat za używanie lokalu przekracza 3% wartości odtworzeniowej lokalu,
- 2) art. 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 281, poz. 2786) w zakresie, w jakim dodaje ust. 1a do art. 9 ustawy z 21 czerwca 2001 r. powołanej w punkcie 1,
– z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

* Sentencja została ogłoszona dnia 26 kwietnia 2005 r. w Dz. U. Nr 69, poz. 626.

1. Art. 1 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 281, poz. 2783), w części zawierającej wyrazy: „a jeżeli poziom rocznego czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyłączeniem opłat niezależnych od właściciela, przekracza 3% wartości odtworzeniowej lokalu, to roczna podwyżka nie może być wyższa niż 10% dotychczasowego czynszu albo dotychczasowych opłat za używanie lokalu, liczonych bez opłat niezależnych od właściciela”, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 281, poz. 2786) jest niezgodny z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

I

1. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie niezgodności z art. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji dwóch przepisów następujących ustaw:

1) art. 1 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 281, poz. 2783; dalej: ustawa z 17 grudnia 2004 r.) w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733 ze zm.; dalej: ustawa z 21 czerwca 2001 r., ustawa o ochronie praw lokatorów), w części dotyczącej ograniczenia wysokości rocznej podwyżki czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, gdy poziom rocznego czynszu lub innych opłat za używanie lokalu przekracza 3% wartości odtworzeniowej lokalu,

2) art. 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 281, poz. 2786; dalej: ustawa z 22 grudnia 2004 r.) w zakresie, w jakim dodaje ust. 1a do art. 9 ustawy z 21 czerwca 2001 r. powołanej w pkt 1.

Nowelizacja ust. 1 art. 9 ustawy z 21 czerwca 2001 r. polega na dodaniu do dotychczasowej jego treści („Podwyższanie czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właścicieli, nie może być dokonywane częściej niż co 6 miesięcy”) słów: „a jeżeli poziom rocznego czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyłączeniem opłat niezależnych od właściciela, przekracza 3% wartości odtworzeniowej lokalu, to roczna podwyżka nie może być wyższa niż 10% dotychczasowego czynszu albo dotychczasowych opłat za używanie lokalu, liczonych bez opłat niezależnych od właściciela”.

Z kolei na podstawie art. 1 ustawy z 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego dodany został ust. 1a po ust. 1 art. 9 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów w brzmieniu: „Przepis ust. 1 stosuje się także w przypadku podwyższania czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, jeżeli poziom rocznego czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyłączeniem opłat niezależnych od właściciela, po podwyżce miałby przekroczyć 3% wartości odtworzeniowej lokalu”.

W ocenie Prokuratora Generalnego stan prawny zaistniały w wyniku nowelizacji świadczy nie tylko o nieprzestrzeganiu przez ustawodawcę zasad przyzwoitej legislacji, ale doprowadza do nadmiernej (nieproporcjonalnej) ingerencji zaskarżonych przepisów w prawa i wolności obywatelskie – zwłaszcza w prawo własności – art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Dodany przepis art. 9 ust. 1a ustawy z 21 czerwca 2001 r., został sformułowany nieprecyzyjnie, poprzez niejasne odesłanie do ust. 1 tego artykułu. Zauważalny brak komunikatywności może, w początkowym okresie jego stosowania, prowadzić do interpretacji niezgodnych z intencją ustawodawcy, zanim prawidłowa wykładnia zostanie ustalona w orzecznictwie sądowym. Niezależnie od tego, sprzeczne z zasadami przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji) jest zwłaszcza ustanowienie szczególnej drogi sądowej w celu kontroli zasadności podwyżek i jednocześnie jej wyłączenie wobec treści art. 9 ust. 1 ustawy, co czyni dokonaną nowelizację w całości niespójną.

Zdaniem Prokuratora Generalnego art. 9 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 2001 r., w wyniku jego nowelizacji na mocy art. 1 pkt 9 lit. a ustawy z 17 grudnia 2004 r., stał się przepisem arbitralnie kształtującym sytuację prawną stron umowy najmu. Ustawodawca przyjął bowiem rozwiązanie, które nie stwarza podstaw do uznania, że zachowana została równowaga pomiędzy prawami najemców i właścicieli.

Przed 31 grudnia 2004 r., art. 9 zawierał jedynie ograniczenie o charakterze czasowym, pozwalające na podwyższanie czynszu nie częściej niż co 6 miesięcy, gdyż wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 2 października 2002 r., sygn. K 48/01 (OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 62; Dz. U. Nr 168, poz. 1383), uznano za niekonstytucyjny jego ust. 3, określający zasady podwyższania czynszu. Przepis ten utracił moc obowiązującą z dniem 10 października 2002 r. Zdaniem Prokuratora Generalnego obecna regulacja, będąca następstwem kwestionowanej nowelizacji, jest powrotem – w pewnym sensie – do stanu prawnego wcześniej ocenionego przez Trybunał jako niekonstytucyjny.

Przepis art. 9 ust. 1 ustawy, w obowiązującym brzmieniu, ma zastosowanie do najmu nawiązanego w drodze umowy pomiędzy stronami, które od dawna w sposób swobodny mogą negocjować określoną stawkę czynszu, kierując się standardem wynajmowanego mieszkania i sytuacją rynkową (popytem i podażą). Ustawodawca, po raz kolejny, wymienionym przepisem ingeruje w prawo swobodnego, negocyjacyjnego, kształtowania umów najmu. Wyznaczając zaś sztywną granicę rocznej podwyżki czynszu, która nie zawsze będzie odpowiadać korzystnej zmianie warunków mieszkaniowych, stawia osobę wynajmującą w pozycji strony słabszej.

Zakwestionowane przepisy powodują ingerencję zarówno w prawo własności, jak i w prawa najemców, w sposób nadmierny, a ponadto nieadekwatny do zakładanego celu. Prowadzą bowiem do reglamentacji wysokości podwyżek czynszu, w celu ochrony praw wszystkich najemców, bez względu na to, czy w każdym przypadku istnieje rzeczywista potrzeba społeczna, a więc także gdy dotyczy to najemców dobrze finansowo sytuowanych. Mechanizm wprowadzony przez kwestionowane przepisy ingeruje – arbitralnie – w prawa właścicielskie osób wynajmujących lokale mieszkalne, bez względu na to, czy otrzymywany czynsz daje im możliwość korzystania z podstawowych uprawnień składających się na prawo własności, takich jak pobieranie z niej pożytków.

Wątpliwości Prokuratora Generalnego budzi także tryb kontroli sądowej, przewidziany w art. 8a ust. 5 i 6 pkt 1 w związku z ust. 7 pkt 1 tego artykułu ustawy z 21 czerwca 2001 r.

Poddanie szczególnej kontroli sądowej podwyżek czynszu – co wynika ze znowelizowanych przepisów – może mieć miejsce jedynie w przypadku podwyżki powyżej 10% dotychczasowego czynszu. W świetle zakwestionowanej nowelizacji, taka podwyżka jest możliwa w przypadku nieprzekroczenia 3% wartości odtworzeniowej.

Zatem kontrolą sądową zostaną objęte podwyżki, których mógł dokonywać wynajmujący właściciel, m.in w ramach art. 28 ust. 2 ustawy z 2001 r. Natomiast wszystkie podwyżki przekraczające 3% wartości odtworzeniowej nie będą podlegały merytorycznej kontroli sądowej, co do ich zasadności, z uwagi na to, że nie mogą być wyższe niż określony 10% limit. Jeśli więc celem ustawodawcy była szczególna kontrola sądowa podwyżek czynszów, ustanowiona w interesie najemców, to nie jest ona w stanie doprowadzić do racjonalnie uzasadnionego skutku.

W konkluzji Prokurator Generalny uznał, że kwestionowane przepisy są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Wniosek Prokuratora Generalnego poparty został w całej rozciągłości przez Ogólnopolskie Stowarzyszenie Właścicieli Nieruchomości. Stowarzyszenie przedstawiło obszerne stanowisko w sprawie ustawy z 22 grudnia 2004 r., zbieżne w zasadniczych punktach z wnioskiem Prokuratora Generalnego. W stanowisku stwierdzono, że zaskarżone normy w sposób drastyczny naruszają nabyte w 1994 r. prawa właścicieli nieruchomości do pobierania czynszów pokrywających koszty utrzymania nieruchomości oraz dochód. Wprowadzone ograniczenia godzą w istotę prawa własności i są oderwane od realiów ekonomicznych, czego szczególnym wyrazem jest brak jakiegokolwiek uzasadnienia finansowego projektów tych przyjętych ustaw w trakcie procedury legislacyjnej.

Jednym z zasadniczych atrybutów prawa własności, oprócz prawa używania rzeczy, jest prawo do pobierania pożytków. Wprowadzona kwestionowaną ustawą regulacja czynszów – zdaniem Stowarzyszenia – odkłada na kolejne dziesięciolecie wzrost czynszów do poziomu uzasadnionego kosztami eksploatacji istniejących zasobów. Zasadniczym składnikiem kosztów najmu są koszty technicznego utrzymania budynku. W budynkach prywatnych, w odniesieniu do których luka remontowa wynosi około 60% kosztów odtworzenia na sfinansowanie remontu kapitalnego, niezbędne są środki w wysokości około 6% wartości odtworzeniowej lokalu rocznie. Narzucony kwestionowaną ustawą czynsz prowadzi do koniecznej rozbiórki budynków prywatnych z przyczyn technicznych, a więc do przymusowej likwidacji majątku. Stowarzyszenie zwróciło również uwagę na szereg nieprawidłowości w procesie legislacyjnym, w wyniku którego Sejm uchwalił zaskarżoną ustawę. Zdaniem Stowarzyszenia uchybienia w trakcie procesu legislacyjnego oznaczają naruszenie art. 7 Konstytucji w związku z jej art. 112.

Równocześnie Ogólnopolskie Stowarzyszenie Właścicieli Nieruchomości przesłało do wiadomości Trybunału pisma przekazane wcześniej Prezesowi Rady Ministrów, Prokuratorowi Generalnemu oraz Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Pisma te zawierają m.in. szczegółową kalkulację czynszu finansującego koszty utrzymania nieruchomości oraz szacunek wartości odszkodowań za niekonstytucyjne roszczenia nabytych praw właścicieli nieruchomości do czynszów pokrywających wszystkie koszty utrzymania nieruchomości i symulację zysku począwszy od 1 stycznia 2005 r.

3. Stanowisko dotyczące kwestionowanej ustawy przedstawiła także Polska Unia Lokatorów. Unia uważa, że nowelizacja ustawy o ochronie praw lokatorów, wprowadzająca możliwość 10-procentowej podwyżki czynszu w skali roku nadmiernie obciąża najuboższych najemców mieszkań.

W stanowisku Unii zakwestionowano informacje o niedoborze środków na remonty i konserwacje znajdujących się w dyspozycji właścicieli wynajmowanych nieruchomości. Zdaniem Unii niedobory te są wyolbrzymiane, a pomoc państwa dla najbiedniejszych najemców praktycznie nie istnieje. Podwyżki czynszów dokonywane na

podstawie znowelizowanej ustawy doprowadzą do fali eksmisji, co wobec braku budownictwa socjalnego postawi rosnącą liczbę obywateli w dramatycznej sytuacji.

Stan istniejący, zdaniem Unii, jest konsekwencją splotu trzech czynników. Po pierwsze – zła gospodarka remontowa organów gospodarki mieszkaniowej, po drugie – zaniedbania remontowe (nieraz celowe) właścicieli domów prywatnych, którzy podwyższając czynsze, nie przeznaczają uzyskiwanych środków na remonty, po trzecie – brak jakichkolwiek legislacyjnych działań zmierzających do poprawy sytuacji w budownictwie mieszkaniowym.

4. W piśmie z 13 kwietnia 2005 r. stanowisko Prokuratora Generalnego uznał za zasadne także Marszałek Sejmu, dzieląc w całości argumentację zawartą we wniosku. W szczególności zgodził się z poglądem, że obydwie nowelizacje wykluczają ustawowo nawet podwyżki zgodnie wynegocjowane, jeśli miałyby przekraczać 10%, co należy uznać – jego zdaniem – za naruszenie zasady proporcjonalności, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto zgodził się z zarzutem, że ograniczenie czynszu ingeruje w prawo własności i jego istotny element, jakim jest prawo pobierania pożytków, oraz arbitralnie kształtuje sytuację stron umowy najmu, stawiając w słabszej pozycji wynajmującego. W konkluzji Marszałek Sejmu uznał, że obydwie nowelizacje są w zaskarżonym zakresie niezgodne z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przyznał także, że nowelizacja z 22 grudnia 2004 r. wyłącza sądową kontrolę podwyżek czynszu w odniesieniu do przypadków, kiedy wzrasta on ponad 10%, ale nie przekracza 3% wartości odtworzeniowej w stosunku rocznym, i stwierdził, że taka konstrukcja jest krokiem wstecz w stosunku do stanu prawnego wcześniej obowiązującego, a w związku z tym podzielił zarzut naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady poprawnej legislacji, uznając go jednak za trafny jedynie w odniesieniu do ustanowienia szczególnej drogi sądowej w celu kontroli zasadności podwyżek i jednocześnie jej wyłączenia wobec treści art. 9 ust. 1, co powoduje, że nowelizacja staje się niespójna. Niejako na usprawiedliwienie powstałej sytuacji wskazał fakt, że prace legislacyjne nad zaskarżonym art. 9 ust. 1a, wprowadzonym ustawą z 22 grudnia 2004 r., toczyły się przed publikacją ustawy nowelizującej z 17 grudnia 2004 r., nie dając tym samym możliwości pełnej korekty art. 8a, tak aby zachować w pełni sens jaki był zamierzony przy tworzeniu tego przepisu.

II

Na rozprawie 19 kwietnia 2004 r. zarówno przedstawiciel Prokuratora Generalnego, jak i przedstawiciel Sejmu podtrzymali swoje stanowiska wyrażone na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1.1. Przepisy objęte wnioskiem

Zakwestionowane we wniosku przepisy wprowadziły dwie zmiany do art. 9 ustawy z 21 czerwca 2001 r. Po tych zmianach ust. 1 i 1a brzmią:

Podwyższanie czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, nie może być dokonywane częściej niż co 6 miesięcy, a jeżeli poziom rocznego czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyłączeniem opłat niezależnych od właściciela, przekracza 3% wartości odtworzeniowej lokalu, to roczna

podwyżka nie może być wyższa niż 10% dotychczasowego czynszu albo dotychczasowych opłat za używanie lokalu, liczonych bez opłat niezależnych od właściciela (ust. 1).

Przepis ust. 1 stosuje się także w przypadku podwyższania czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, jeżeli poziom rocznego czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyłączeniem opłat niezależnych od właściciela, po podwyżce miałby przekroczyć 3% wartości odtworzeniowej lokalu (ust. 1a).

Zmiana stanu prawnego polega m.in. na dodaniu do pierwotnego tekstu art. 9 ust. 1 słów: „a jeżeli poziom rocznego czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyłączeniem opłat niezależnych od właściciela, przekracza 3% wartości odtworzeniowej lokalu, to roczna podwyżka nie może być wyższa niż 10% dotychczasowego czynszu albo dotychczasowych opłat za używanie lokalu, liczonych bez opłat niezależnych od właściciela”, oraz na wprowadzeniu do art. 9 nowego ust. 1a. Tylko w tym zakresie nowe brzmienie tych przepisów zostało przez Prokuratora Generalnego zaskarżone.

Obie nowelizacje zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw nr 281 z 29 grudnia 2004 r. (pod poz. 2783 i 2786) i weszły w życie od 1 stycznia 2005 r.

1.2. Ewolucja rozwiązań dotyczących relacji właściciel – najemca (lokator) w okresie od 2 lipca 1994 r. do 29 grudnia 2004 r.

Potrzeba stworzenia całościowej regulacji problematyki mieszkaniowej w Polsce jest wynikiem utrzymującej się przez kilkadziesiąt lat w PRL-u tzw. publicznej gospodarki lokalami, która wyłączyła stosowanie wszelkich znanych systemom prawnym mechanizmów, pozwalających na równoważenie interesów lokatorów i właścicieli. Stan rzeczy istniejący w Polsce nie jest porównywalny z jakąkolwiek sytuacją, występującą w krajach, w których nieprzerwanie obowiązywały na rynku mieszkaniowych klasyczne mechanizmy prawne. Utrzymująca się przez dziesięciolecia patologia w tej dziedzinie doprowadziła z jednej strony do zniszczenia dużej części substancji mieszkaniowej Polsce, z drugiej zaś uniemożliwiła kształtowanie się mechanizmów uwzględniających interesy lokatorów. Gospodarka mieszkaniowa należy do szczególnie wrażliwych dziedzin społecznych, w ramach których ustawodawca musi podejmować takie działania, które pozwolą na najlepsze uzgodnienie interesów właścicieli i lokatorów. Z tego punktu widzenia nie jest możliwe zaaprobowanie niepoddających się jakiegokolwiek reglamentacji mechanizmów rynkowych ani wyłączenie wszelkich mechanizmów swobodnego kształtowania czynszów, co miało miejsce wcześniej – z widocznymi do dzisiaj skutkami.

Istota problemu konstytucyjnego tkwi w braku właściwych mechanizmów kształtujących wysokość opłat za lokale mieszkalne przy uwzględnieniu praw zarówno właścicieli, jak i lokatorów. Trybunał Konstytucyjny w tej sprawie wypowiedział się wielokrotnie, wskazując na potrzebę, a nawet konieczność stworzenia takiego mechanizmu. Problem polega jednak na tym, że ustawodawca nie potrafił w drodze kolejnych zmian ustawodawczych doprowadzić do ustalenia sprawiedliwego i równoważnego mechanizmu, błędnie i nieumiejętnie odczytując wskazania zawarte w orzecznictwie konstytucyjnym. Trybunał nigdy nie zajmował stanowiska, że prawa właścicieli w sferze tu rozważanej podlegają ochronie bezwzględnej i nie mogą być w żaden sposób ograniczone, a jedynie podkreślał, że ingerencja w sferę własności musi być zgodna z kryteriami racjonalności i sprawiedliwości oraz respektować słuszne interesy obu stron.

Wcześniejsze uregulowania ustawowe, zarówno ustawy o najmie lokali mieszkalnych z 1994 r. (wyrok, sygn. P 11/98; OTK ZU nr 1/2000, poz. 3), jak i późniejszej ustawy o ochronie praw lokatorów (w szczególności wyrok o sygn. K 48/01; OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 62), były uznane za niezgodne z Konstytucją właśnie dlatego, że nie wprowadzały właściwych mechanizmów pozwalających na równoważenie interesów właścicieli i lokatorów, tworząc tym samym stan prawny, w którym ani właściciele nie

mogli oczekiwać na zaspokojenie swych słusznych interesów związanych z korzystaniem z prawa własności, ani też lokatorzy nie mogli skorzystać z odpowiednich i skutecznych instrumentów ochrony prawnej w zakresie kontroli kształtowania wysokości opłat.

Począwszy od 1994 r., ustawodawca bezskutecznie poszukuje takich instrumentów prawnych, które pozwalałyby na uporządkowanie rynku mieszkaniowego i stopniowe przywracanie zasad funkcjonujących w większości systemów prawnych. Regulacje wprowadzone w 1994 r. z góry zakładały istnienie okresu przejściowego, stopniowo dostosowującego nowe mechanizmy do wymagań współczesnego rynku mieszkaniowego. Z podobnych założeń wychodziła ustawa z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów. We wszystkich podejmowanych dotąd regulacjach ustawodawczych jako datę graniczną okresu przejściowego wymieniano konsekwentnie 31 grudnia 2004 r.

Obydwa te akty prawne ujmowały w różny sposób w różnych okresach relacje pomiędzy właścicielami (wynajmującymi) a najemcami, bądź szerzej – lokatorami, między innymi w odniesieniu do tak węzłowych kwestii, jak czynsz i zasady jego ustalania oraz opłaty za używanie lokalu, a także tzw. opłaty niezależne. Konieczne jest zatem scharakteryzowanie z punktu widzenia *meritum* niniejszej sprawy najistotniejszych problemów tych relacji oraz kolejnych określających je zmian. Miały one bowiem wyraźną dynamikę rozwojową, ale także, co bardzo ważne, stałe punkty odniesienia, i z tego powodu ich analiza jest niezbędna dla uchwycenia w pełni istoty ostatnich nowelizacji w zakwestionowanym zakresie. Dodać także trzeba, że zasadniczy wpływ na tę dynamikę miało także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności wyroki w sprawach: sygn. K. 7/98 (z 20 października 1998 r., OTK ZU nr 6/1988, poz. 96), sygn. P. 11/98 (z 12 stycznia 2000 r., OTK ZU nr 1/2000, poz. 3), sygn. P. 8/99 (z 10 października 2000 r., OTK ZU nr 6/2000, poz. 190), sygn. K 48/01 (z 2 października 2002 r., OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 62) oraz sygn. SK 34/02 (z 12 maja 2004 r., OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 42).

1.3. Ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych

Ustawa 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) wprowadzała dwie kategorie czynszu: wolny i regulowany, rozumiejąc pod tym ostatnim pojęciem „czynsz ustalany w sposób określony w ustawie” i ograniczyła obowiązek uiszczania czynszu regulowanego do „wypadków przewidzianych ustawą” (art. 20 ust. 2). Pierwotnie ograniczono się do bardzo ogólnego wskazania składników czynszu, mówiąc, że jego wysokość powinna uwzględniać stan techniczny i położenie domu, powierzchnię i wyposażenie lokalu oraz inne czynniki podwyższające lub obniżające jego wartość użytkową. Kolejne nowelizacje katalog wewnętrznych składników czynszu istotnie rozszerzyły.

Art. 21 ust. 2 ustawy o najmie lokali, po nowelizacji z 1995 r., nakładał nadto na najemcę obowiązek uiszczania oprócz czynszu opłat za świadczenia związane z eksploatacją mieszkania, w tym opłat za energię elektryczną, energię cieplną, gaz, wodę, za odbiór nieczystości stałych i płynnych, windę, antenę zbiorczą i domofon.

W art. 25 ust. 1 ustawa o najmie lokali, po nowelizacji z 1997 r., enumeratywnie wskazywała najemców opłacających czynsz regulowany (najemcy lokali tworzących zasób mieszkaniowy gminy oraz stanowiących własność Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych lub osób prawnych prowadzących eksploatację budynków w celach niezarobkowych, z wyjątkiem spółdzielni mieszkaniowych). Artykuł 25 ust. 2 przewidywał, że maksymalny czynsz regulowany nie może przekraczać w stosunku rocznym 3% wartości odtworzeniowej lokalu. Do tego katalogu ustawa o najmie lokali dodała w art. 56 ust. 2 jeszcze jedną kategorię najemców, mianowicie tych, z którymi najem został nawiązany na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego

przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu, określając, że przepisy o czynszu regulowanym będą odnosić się do tej kategorii najemców do 31 grudnia 2004 r., jeśli lokale położone są w domach stanowiących własność osób fizycznych lub prawnych albo jeśli zajmowane lokale stanowią własność takich osób.

Art. 56 ust. 2 ustawy o najmie lokali został uznany wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2000 r. w sprawie sygn. P 11/98 (OTK ZU nr 1/2000, poz. 3) za niezgodny z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. W uzasadnieniu orzeczenia wyrażono m.in. pogląd, że z art. 20 ustawy o najmie lokali wynika reguła czynszu wolnego, tzn. ustalanego przez strony w umowie, a ograniczenie przewidziane w art. 56 ust. 2 tej ustawy jest rozwiązaniem tymczasowym (stąd zamieszczenie go w przepisach przejściowych), możliwym do utrzymania jedynie do 31 grudnia 2004 r. (s. 34). Zgodnie z pkt II sentencji wyroku zakwestionowany przepis miał utracić moc z dniem 11 lipca 2001 r.

Konieczne jest także zwrócenie uwagi na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 października 2000 r. (sygn. P. 8/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 190), w którym stwierdzono, że przepisy ustawy o najmie lokali nałożyły na określoną kategorię podmiotów (właściciele budynków i lokali, do których stosuje się przepisy o czynszu regulowanym) szczególnie dotkliwe obowiązki. Doprowadziło to w konsekwencji do uznania art. 9 w związku z art. 11, art. 20 ust. 2, art. 25, art. 26 i art. 56 ustawy z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali, za niezgodny z art. 64 ust. 2 i 3 i art. 21 ust. 1 Konstytucji oraz wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadami sprawiedliwości społecznej, w zakresie, w jakim nakłada na osobę fizyczną, wynajmującą lokal mieszkalny podlegający przepisom o czynszu regulowanym, obowiązki, których wykonanie wymaga nakładów przewyższających dochody uzyskiwane przez tę osobę z nieruchomości, w której znajduje się wynajęty lokal, bez ustawowej możliwości uzyskania pomocy finansowej ze strony władz publicznych. Utrata mocy obowiązującej tego przepisu została określona również na 11 lipca 2001 r.

1.4. Ustawa o ochronie lokatorów:

W dniu 10 lipca 2001 r., a zatem w przeddzień utraty mocy obowiązującej ustawy o najmie lokali, została ogłoszona ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733 ze zm.), wprowadzająca istotne zmiany w analizowanych relacjach. Przede wszystkim rozszerzyła ich zakres podmiotowy, rozciągając swoje działanie na wszystkich lokatorów (art. 1), rozumiejąc pod tym pojęciem „najemcę lokalu lub osobę używającą lokal na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności” (art. 2 ust. 1 pkt 1) oraz definiując jednocześnie właściciela jako „wynajmującego lub inną osobę, z którą wiąże lokatora stosunek prawny uprawniający go do używania lokalu” (art. 2 ust. 1 pkt 2).

Nowa ustawa zerwała co do zasady z dotychczasowym rozróżnieniem na czynsz regulowany i wolny, utrzymując czynsz regulowany jedynie w odniesieniu do lokali w zasobach towarzystwa budownictwa społecznego. Postanowienia dotyczące czynszu odniosła także do opłat za używanie lokalu, na podstawie innej niż najem (art. 9 ust. 1 w pierwotnym brzmieniu). Zdefiniowała ponadto istotę opłat niezależnych od właściciela (art. 2 ust. 1 pkt 8), powtarzając z niewielkimi, nieistotnymi z punktu widzenia niniejszej sprawy, korektami, katalog tego rodzaju świadczeń znany już ustawie o najmie lokali. Z kolei art. 9 ust. 6 ustawy o ochronie lokatorów wyraźnie postanowił, że opłaty niezależne mogą być pobierane przez właściciela tylko w wypadkach, gdy korzystający z lokalu nie zawarł umowy bezpośrednio z dostawcą mediów lub dostawcą usług.

Następną ważną zmianą, towarzyszącą niejako rezygnacji z czynszu regulowanego co do zasady, było wprowadzenie w art. 9 ust. 1 zakazu podwyższania czynszu lub innych

opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, częściej niż co 6 miesięcy. Zobowiązano nadto właściciela, w razie podwyższenia opłat niezależnych od niego, do przedstawienia lokatorowi na piśmie zestawienia opłat wraz z przyczyną ich podwyższenia (ust. 2), a także do podania przyczyny podwyższenia opłat za używanie lokalu (z wyjątkiem czynszu) oraz przedstawienia kalkulacji w tym zakresie (ust. 4). Dopuszczalna na gruncie ustawy z najmie lokali, choć w niewielkim zakresie, sądowa kontrola czynszów została początkowo w ustawie o ochronie lokatorów pominięta, trzeba jednak zauważyć, że ustawodawca powrócił do tej koncepcji, i to w bardzo rozbudowanym zakresie, w drodze nowelizacji tej ustawy z 17 grudnia 2004 r. w dodanym art. 8a.

1.5. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

Swoistym kontrapunktem dla przedstawionych wyżej nowych regulacji, zawartych w ustawie o ochronie lokatorów, były wydane na jej gruncie dwa orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Pierwsze (wyrok z 2 października 2002 r. w sprawie o sygn. K 48/01) uznało za niezgodny z Konstytucją art. 9 ust. 3, który określał szczegółowe zasady kwotowych podwyżek czynszu. Trybunał stwierdził, że mechanizm wprowadzony w kwestionowanym przepisie jest wadliwy i – obiektywnie rzecz oceniając – nie nadaje się do osiągnięcia żadnego z celów, jakim miał służyć. Ponadto kwestionowany przepis nie tylko „zamroził” niekorzystną sytuację właścicieli, powstałą pod rządami ustawy o najmie lokali z 1994 r., ale wręcz – ze względu na zmieniające się warunki ekonomiczne – sytuację tę pogorszył. Jednocześnie Trybunał pozytywnie ocenił dążenie ustawodawcy do nadania przepisowi charakteru powszechnego, tj. zerwania z podziałem na czynsze regulowane i wolne.

Wyrok w sprawie o sygn. K 48/01 wywołał skutek z dniem ogłoszenia go w Dzienniku Ustaw. Oznacza to, że jedyną granicą swobody podnoszenia czynszu w stosunkach objętych dotychczas czynszem regulowanym stała się z tą chwilą granica 3% wartości odtworzeniowej lokalu, powiązana ze swoistym mechanizmem hamującym, polegającym na zakazie podwyższania czynszu częściej niż co sześć miesięcy oraz na kodeksowym nakazie (art. 685¹ k.c.) wypowiedzenia go najpóźniej na miesiąc naprzód, na koniec miesiąca kalendarzowego. W uzasadnieniu wyroku w tej sprawie Trybunał podkreślił, że pojęcie „czynszu wolnego” nie jest równoznaczne z pojęciem „czynszu dowolnego”, powtarzając – za uzasadnieniem w sprawie sygn. P. 11/99 – że oczywistymi wyznacznikami jego wysokości są przepisy kodeksu cywilnego, w szczególności art. 5, art. 58 § 2 i art. 388.

Należy jeszcze zwrócić uwagę na ocenę art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie lokatorów, dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. SK 34/02 (wyrok z 12 maja 2004 r.), z wniosku skarżącego jako współwłaściciela wypowiadającego najemcy czynsz regulowany. Przepis ten wprowadził zasadę utrzymania do końca 2004 r. czynszu regulowanego na poziomie nieprzekraczającym 3% wartości odtworzeniowej w odniesieniu do lokali, w których obowiązywał w dniu wejścia w życie tej ustawy taki czynsz. Trybunał nie dopatrył się w tym przypadku naruszenia Konstytucji, podkreślając w końcowym fragmencie uzasadnienia, że wprowadzenie wyraźnej cezury czasowej w art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie lokatorów oznacza też zobowiązanie się ustawodawcy wobec właścicieli lokali, podlegające ocenie z punktu widzenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

2. Istota zarzutów wnioskodawcy

Prokurator Generalny zarzucił zaskarżonym przepisom naruszenie wynikających z art. 2 Konstytucji zasad poprawnej legislacji, a także – nadmierną (nieproporcjonalną) ingerencję w prawa i wolności obywatelskie, zwłaszcza w prawo własności (art. 64 ust. 1 i 2

w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, zwracając uwagę na fakt, że nowe brzmienie art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie lokatorów zostało nadane w wyniku przyjęcia przez Sejm poprawki Senatu wbrew stanowisku połączonych komisji sejmowych (Komisji: Infrastruktury, Polityki Społecznej i Rodzinnej oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej). Kwestionowane przepisy – jego zdaniem – nie służą ochronie własności, ponieważ petryfikują stan sprzed 1 stycznia 2005 r., a granica 3% uniemożliwia kształtowanie czynszów w drodze elastycznych instrumentów kontraktowych. Przepisy te nie chronią też w dostatecznym stopniu interesów lokatorów, ograniczając zakres kontroli sądowej podwyżek czynszów, nie określając precyzyjnie podstaw tej kontroli.

Prokurator Generalny słusznie zwraca uwagę na konsekwencje wprowadzenia ustawy nowelizującej z 17 grudnia 2004 r., która w istocie rzeczy może być odczytana jako wyłączająca szczególną kontrolę sądową przewidzianą ustawą o ochronie lokatorów, skoro podwyżka czynszu przekraczająca w skali roku 10% wartości odtworzeniowej jest co do zasady zakazane, a czynsze niższe spod takiej kontroli zostały wyłączone w ogóle. Jeszcze bardziej zagadkowa okazuje się sytuacja osób objętych nowelizacją z 22 grudnia 2004 r. W tym wypadku kontrolą sądową mogłyby być objęte wyłącznie te podwyżki, które przekroczyły 10% dotychczasowej wysokości, ale które nie spowodowałyby przekroczenia granicy 3% wartości odtworzeniowej. Tego rodzaju zabieg trudno uznać za racjonalnie uzasadniony, szczególnie w sytuacji, kiedy szczególny tryb kontroli sądowej przysługiwałby najemcy, któremu już wcześniej, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie lokatorów, można było podwyższyć czynsz do 3% wartości odtworzeniowej. Szczegółowa analiza kwestionowanych rozwiązań prowadzi do wniosku, że brak jest w tym ogólniejszej, całościowej koncepcji i prawidłowego kształtowania odpowiednich mechanizmów prawnych.

Trafnie też wnioskodawca zwraca uwagę na fakt, że mechanizm przewidziany art. 9 w nowym brzmieniu może odnosić się tylko do tzw. czynszu wolnego: w przepisie tym jest bowiem mowa o czynszu który „przekracza” 3% wartości odtworzeniowej, w sytuacji kiedy – zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie lokatorów – do końca 2004 r. żaden czynsz nie mógł przekraczać 3% wartości odtworzeniowej. Mechanizm ten więc musiałby więc tym samym mieć zastosowanie także do osób, które w sposób swobodny wynegocjowały obowiązującą stawkę czynszu, co również stawia pod znakiem zapytania racjonalność działania ustawodawcy w tym wypadku.

Na brak spójności tych rozwiązań wskazują także przywołane we wniosku przykłady hipotetycznych podwyżek czynszu z poziomu kolejno 2,5% i 2,8% wartości odtworzeniowej. Zasada wynikająca z art. 28 ust. 2 sugeruje, że po 31 grudnia 2004 r. czynsz najmu miałby być uwolniony. Tymczasem w pierwszym przykładzie czynsz nie mógłby być wyższy niż 3%, a w drugim – przekroczyć 3,08%, pomimo obopólnej zgody stron na ustalenie wyższego czynszu.

3.1. Zasada państwa prawnego

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zasady poprawnej legislacji zostały przez uchwalenie przepisów w zakwestionowanym zakresie wyraźnie naruszone, co musi prowadzić do uznania tych przepisów za niezgodne z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego. Nowelizacje, wbrew intencjom samego ustawodawcy, czego potwierdzeniem jest treść pisemnego stanowiska Sejmu, wyłączyły mechanizm rynkowy, podczas gdy zamiarem wprowadzenia ograniczeń hamujących podwyżki miała być w istocie ochrona lokatorów, czyli osób, które w konkretnym wypadku nie godzą się na proponowaną podwyżkę. Dostrzega się wyraźną niespójność pomiędzy przepisami poprawki w pierwszym projekcie a treścią przepisów wprowadzonych w wyniku inicjatywy parlamentarnej. W konsekwencji żaden z założonych celów regulacji ustawowej w tej dziedzinie nie został

osiągnięty. Nie nastąpiło uwolnienie opłat w racjonalnych granicach uwzględniających postulaty sprawiedliwości i ochrony praw właścicieli, ani też nie zostały wprowadzone skuteczne i precyzyjnie określone mechanizmy ochrony praw lokatorów przed nadużywaniem swobodnego kształtowania tych opłat.

Nowe brzmienie art. 9 ust. 1 i 1a naruszyło także zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Nie ulega bowiem wątpliwości, o czym była już wcześniej mowa, że ustawodawstwo ostatniego dziesięciolecia konsekwentnie aż do chwili uchwalenia ustawy z 17 grudnia 2004 r. utrzymywało społeczne przekonanie przede wszystkim osób bezpośrednio zainteresowanych sytuacją właścicieli i lokatorów, że czynsze regulowane i jednocześnie ograniczone do poziomu 3% wartości odtworzeniowej lokalu oraz wyłącznie do pewnej kategorii lokali będą obowiązywać tylko w okresie przejściowym, tj. do 31 grudnia 2004 r. Taki właśnie okres, początkowo w projekcie rządowym ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych z 1993 r. zamierzony na 5 lat (por. druk sejmowy nr 59 z 11 marca 1993 r. – art. 44), a wydłużony do 10 lat przez parlament, miał umożliwić rządowi i ustawodawcy wypracowanie nowego kompleksowego, wieloaspektowego systemu regulacji stosunków pomiędzy właścicielami (wynajmującymi) a najemcami (lokatorami), który winien należycie uwzględnić zarówno usprawiedliwione interesy stron, jak stworzyć realną perspektywę przygotowania się adresatów do przetrwania okresu najtrudniejszego i przyjęcia w pełni nowego układu rzeczy, po to, by wzajemne stosunki pomiędzy stronami najmu (czy stosunków analogicznych) mogły być kształtowane w sposób racjonalny i przede wszystkim z uwzględnieniem konkretnych warunków, w jakich dochodzi do określenia czynszu (opłat za używanie lokalu). Data 31 grudnia 2004 r., jako koniec okresu przejściowego, podtrzymana została także w nowej ustawie o ochronie lokatorów z 2001 r., co dodatkowo utrzymywało przekonanie, że po tej dacie mechanizm ustalania czynszu będzie odpowiadał zasadzie wolności umów.

To społeczne przekonanie utwierdzone było jednoznacznie wymową orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który podkreślał przy licznych okazjach przejściowy charakter czynszu regulowanego. Należy więc stwierdzić, że w latach 1994-2004 zostały ustalone jednoznaczne „reguły gry”, których okres obowiązywania był wyraźnie wskazany przez ustawę o najmie lokali (art. 56 ust. 2) i następnie niejako potwierdzony przez art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie lokatorów. Co więcej – sam ustawodawca przewidywał zmianę tego terminu tylko przez jego skrócenie w wyniku stosownej uchwały rady gminy (art. 56 ust. 3 ustawy o najmie lokali), co może być dodatkowo odczytywane jako wzmocnienie przekonania o tymczasowości zasady czynszu regulowanego.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie formułowano tezę o konieczności przestrzegania przez ustawodawcę horyzontu czasowego dla takich „reguł gry”, który sam ustalił. Teza taka wypowiedziana była między innymi w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K. 24/97 (OTK ZU nr 3-4/1997, s. 449), na tle oceny ustawodawstwa podatkowego, i powtórzona w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P. 11/99 (OTK ZU nr 6/2000, poz. 187). Na tle tej ostatniej sprawy Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że odstępianie od zasady czynszu regulowanego w dziesięcioletnim okresie przejściowym dopuszczalne byłoby tylko w sytuacjach wyjątkowych, w przeciwnym razie doszłoby do naruszenia zasady bezpieczeństwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

Uwagi te prowadzą do wniosku, że uchwalenie kwestionowanej regulacji i ogłoszenie jej 29 grudnia 2004 r., z mocą od 1 stycznia 2005 r., naruszyło ustalone wcześniejszym ustawodawstwem „reguły gry”, zakreślone jednoznacznie horyzontem czasowym, podczas gdy nie powstały żadne okoliczności, ani zdarzenia nadzwyczajne, uzasadniające i usprawiedliwiające ich rozciągnięcie na okres dłuższy.

Złamanie swego rodzaju przyrzeczenia, wyrażonego w ustawie, musi być uznane za wyraz szczególnej nieodpowiedzialności władzy publicznej i tym samym – za wyjątkowo

rażące naruszenie zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, będącej jednym z fundamentów zasady państwa prawa.

3.2. Ochrona własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji)

Prokurator Generalny skonfrontował zaskarżone przepisy także z art. 64 ust. 1 i 2, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, podnosząc, że ingerują one zarówno w prawo własności, jak i prawa najemców, w sposób nadmierny, a ponadto nieadekwatny do zakładanego celu, co – jego zdaniem – pozostaje w sprzeczności z wielokrotnie powtarzаныmi w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przesłankami zasady proporcjonalności. Przytoczonym przez wnioskodawcę argumentom nie można odmówić trafności.

Z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji wynika zasada równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych. Wśród „innych praw majątkowych” należy także wyróżnić prawo najmu lokalu mieszkalnego oraz inne prawa, których przedmiotem jest lokal służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Każde z tych praw, zarówno właścicieli (wynajmujących), jak i najemców, korzysta z ochrony konstytucyjnej, choć niejednakowej. Zwykle dochodzić będzie do kolizji tych dóbr, ale – jak słusznie stwierdzono w uzasadnieniu wyroku w sprawie sygn. P. 11/98 (s. 37) – uproszczeniem byłoby liniowe traktowanie tej kolizji i uznanie, że zapewnienie pewnego stopnia ochrony jednemu z tych dóbr oznaczać musi automatycznie uszczuplenie stopnia ochrony drugiego.

U podstaw wprowadzenia konstrukcji przewidzianej art. 9 ust. 1 i 2, jak i art. 9 ust. 1a ustawy o ochronie lokatorów leży nieuzasadnione przekonanie, że relacja pomiędzy właścicielami wynajmowanych lokali mieszkalnych a lokatorami ma zawsze antagonistyczny charakter, który prowadzi nieuchronnie do tzw. gry o sumie zerowej. W rzeczywistości jednak tak być nie musi, przeciwnie – prawidłowo ukształtowane relacje stron stosunku najmu służą zarówno właścicielom, jak i lokatorom, pod warunkiem, że żadna ze stron nie będzie swych praw nadużywać, każdy bowiem jest zobowiązany szanować wolności i prawa innych (art. 31 ust. 2 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny ma pełną świadomość, jak trudne jest wyważenie usprawiedliwionych interesów zarówno właścicieli, jak i najemców oraz stworzenie dla tych relacji najwłaściwszych rozwiązań. Szczególnie w warunkach polskich, w których prawa właścicieli długo nie były respektowane, a przez dziesięciolecia obowiązywała tzw. publiczna gospodarka lokalami, prowadząc, wraz z innymi jeszcze czynnikami ustrojowymi i gospodarczymi, do niespotykanej, np. w krajach Europy Zachodniej, degradacji substancji mieszkaniowej, której skutki dotyczyły i dotyczą nie tylko właścicieli, ale obracają się w istocie rzeczy także przeciwko lokatorom. Wychodzenie z tej zapaści będzie trudne i potrwa wiele lat, a efektywna zmiana obecnego stanu rzeczy najprawdopodobniej nie będzie mogła się obyć bez zaangażowania środków publicznych, w formach dostosowanych do konkretnych sytuacji (por. wyrok TK w sprawie o sygn. P. 8/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 190, s. 1037).

Sprawa ustawodawcy jest więc dążenie do takiego harmonijnego ukształtowania pozycji prawnej właścicieli oraz lokatorów, aby można było mówić raczej o pożądanej komplementarności tych stosunków, niż o relacji charakteryzującej się nieuchronnym antagonizmem. Szczególnym wykładnikiem tej relacji są opłaty za korzystanie z lokalu, w tym czynsze. Winne one zapewnić wynajmującemu właścicielowi pokrycie kosztów eksploatacji i remontu budynku, ale także zwrot wyłożonego kapitału (amortyzacja) oraz godziwy zysk, ponieważ przepisy ustawowe nie mogą niweczyć jednego z podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności, jakim jest pobieranie pożytków z własności (por. wyrok o sygn. SK 9/98, s. 411). Było to możliwe – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny (por. wyrok o sygn. P. 11/98, s. 44) – w okresie przejściowym, kiedy to za

usprawiedliwione uznano ograniczenie pobierania pożytków do takiego czynszu, który jedynie pokrywał koszty eksploatacji i utrzymania budynku. Obecnie są niezbędne całościowe regulacje, które w sposób pełny i precyzyjny określą elementy składowe czynszu. Ustawa o ochronie lokatorów sprecyzowała, co należy rozumieć pod pojęciem opłaty niezależnej od właściciela (art. 2 ust. 1 pkt 8), ale nie wskazała, choćby wzorem art. 21 ust. 1 nieobowiązującej już ustawy o najmie lokali z 1994 r., elementów składowych czynszu jako takiego. Tym samym sądowa kontrola zasadności podwyżek czynszu jest w dużym stopniu iluzoryczna. Zastrzec jednak trzeba, że poprzednie rozwiązanie było również dalece niewystarczające, ponieważ przechodziło do porządku dziennego nad takimi hipotetycznymi składnikami czynszu, które uwzględniałyby prawo pobierania pożytków, w tym określenie poziomu spodziewanego godziwego zysku, nie mówiąc już o zwrocie wyłożonego kapitału, co postulowano w art. 17 ust. 3 rządowego projektu ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych z 1993 r. (por. druk sejmowy nr 59 z 11 marca 1993 r.).

Jednocześnie – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – konieczne jest również uwzględnienie usprawiedliwionego interesu najemcy (lokatora) i stworzenie rzeczywistych mechanizmów jego ochrony przed nadużyciem prawa przez wynajmującego. Niezbędne jest także zbudowanie takiego instrumentarium, które pozwoli wesprzeć lokatorów znajdujących się w trudniejszej sytuacji finansowej i życiowej. Nie może to następować, tak jak to działo się dotychczas, przede wszystkim kosztem właścicieli, lecz głównie w drodze uruchomienia specjalnych środków publicznych. Obowiązek solidaryzmu społecznego i pomocy słabszym ciąży bowiem na całym społeczeństwie (*tamże*, s. 44).

3.3. Przez ostatnich kilkanaście lat podejmowano w Polsce próby ochrony pozycji prawnej najemcy, czy też szerzej lokatora, w drodze ustawowego ustalania procentowych wskaźników poziomu czynszu, czy też górnego pułapu, bądź też wprowadzenia pewnych rygorów wzmożonej kontroli po przekroczeniu pewnej granicy, ale w zasadzie zawsze w oderwaniu od konkretnych uwarunkowań, w jakich znajdują się konkretni właściciele i konkretni lokatorzy. Wyjątkiem jest tu obowiązek urzędowego określania tzw. wskaźnika odtworzeniowego, który oczywiście różnicuje, ale tylko regionalnie, obliczanie podstawy czynszu, mając jednak w istocie charakter dalece sformalizowany i mechaniczny.

Koniec okresu przejściowego dla czynszu regulowanego musi oznaczać rzeczywiste zerwanie z automatyzmem ustawowego kształtowania czynszu, określania jego pułapu czy ograniczeń podwyżek. Należy oczekiwać stworzenia systemu rozwiązań elastycznych, dostosowanych do wymagań nowoczesnej gospodarki mieszkaniowej, które kładąc nacisk na swobodę stron w kształtowaniu wysokości czynszu, umożliwią jednocześnie skuteczną kontrolę przed dowolnością i nadużyciem tej swobody.

Zaskarżone regulacje zezwalają stronom stosunku prawnego na bardzo wąski margines swobody, nieuwzględniający konkretnych uwarunkowań, wynikających ze stanu technicznego lokali i budynków, jak i sytuacji życiowej i materialnej najemców (lokatorów) czy determinant lokalnych. Ustawodawca ma nadzieję, że eliminowanie nieprawidłowości podwyższania czynszów, poza arytmetycznym wskazaniem granic wzrostu, nastąpi w specjalnym trybie kontroli sądowej wynikającej z art. 8a, połączonej z mechanizmem ograniczenia podwyższania czynszu, określonym w art. 9 ustawy o ochronie lokatorów, a w szczególności w art. 9 ust. 1 i 1a.

Ustawodawca, deklarując zniesienie w przyszłości czynszu regulowanego, nie przyrzekał nigdy, że od dnia 1 stycznia 2005 r. jego wysokość, ustalana przez strony, przestanie być w ogóle kontrolowana. Tego rodzaju sądowa kontrola czynszu byłaby jednak skuteczna, gdyby ustawa przejrzysto określała jego elementy i formułowała czytelne kryteria oceny. Tak się jednak nie stało. Ustawa o ochronie lokatorów w ogóle zrezygnowała

ze wskazania, w jaki sposób czynsz winien być ustalany (czym innym jest bowiem samo jego podwyższanie), chociażby w tak szcążkowym zakresie, jak czynił to art. 20 ustawy o najmie lokali. Tym samym pozbawiła kontrolujący podwyżkę sąd możliwości obiektywnego sprawdzenia, w oparciu o konkretnie wskazane jej elementy składowe i jasne kryteria ich oceny, czy jest ona zasadna, czy nie (art. 8a ust. 5 ustawy o ochronie lokatorów), a tym samym stworzyła ryzyko niejednorodności rozstrzygnięć sądowych. Nadto należy zauważyć, że mechanizm hamujący wprowadzony w art. 9 ust. 1 i 1a, w pewnych sytuacjach albo wyłącza sądową kontrolę czynszu w ogóle, albo czyni ją zupełnie iluzoryczną, o czym szerzej w pkt III 2.

W rezultacie należy stwierdzić, że w obydwu zaskarżonych nowelizacjach doszło do naruszenia zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, przez wadliwe ustalenie reguł kształtowania opłat, nie pozwalające na dostateczną ochronę właścicieli, czy też praw lokatorów.

4. Kontekst orzecznictwa strasburskiego:

4.1. Trybunał Konstytucyjny, rozpoznając niniejszą sprawę, miał także na uwadze orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odnoszące się do problematyki nią objętej. Analiza tego orzecznictwa wskazuje, że punktem odniesienia dla rozważań istotnych z punktu widzenia kwestii czynszu regulowanego może być przede wszystkim sprawa Mellacher i inni przeciwko Austria (wyrok z 23 listopada 1989 r.). Jak wykazał to już Trybunał Konstytucyjny w sprawie sygn. P. 11/98, orzeczenie Mellacher w sposób bezsporny przesądza jedynie, że czynsz regulowany, jako taki, może być uznany za dopuszczalny – na tle Konwencji Europejskiej – jako ograniczenie prawa własności. Zarazem jednak z orzeczenia tego wynika, że czynsz nie może się ograniczać do urzędowo ustalonej stawki od metra kwadratowego, ale musi też uwzględniać inne szczególne wydatki ponoszone przez właściciela. Z tego punktu widzenia należy więc zauważyć, że zaskarżona regulacja, odchodząc, i to niekonsekwentnie, od wskazania górnego dozwolonego pułapu czynszu na rzecz algorytmicznej, bardzo niedoskonałej kontroli jego podwyższania, jednocześnie pozostawiła poza zakresem oceny wydatki rzeczywiście ponoszone przez właściciela. Orzeczenie to więc dostarcza dodatkowych argumentów na rzecz negatywnej oceny zakwestionowanych regulacji, choć art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji Europejskiej, który hipotetycznie mógłby być tu brany pod uwagę, nie został przywołany jako wzorzec kontroli. Należy jednak podkreślić, że orzecznictwo ETPC odnosiło się do problematyki ochrony praw lokatorów w zupełnie innych warunkach prawnych. Nie można bowiem zapominać, że w krajach, do których się odnosiło, funkcjonował nieprzerwanie właściwy mechanizm rynkowy, umożliwiający w najbardziej elastyczny sposób wyważenie interesów właścicieli i lokatorów. Nigdy też w tamtych warunkach poziom czynszu nie był kształtowany na poziomie uniemożliwiającym w istocie korzystanie z prawa własności, a nawet pokrywanie kosztów eksploatacji budynków. Trzeba także podkreślić, że orzecznictwo to koncentrowało się na problematyce czynszowej głównie w aspekcie ochrony najemców przed nieuzasadnioną eksmisją, a zatem na innych punktach ciężkości, niż przedmiot kontroli w niniejszej sprawie.

4.2. Szczególną uwagę Trybunał Konstytucyjny poświęcił analizie orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 22 lutego 2005 r. w sprawie Hutten-Czapska przeciwko Polsce. W uzasadnieniu wyroku ETPC stwierdził między innymi: „Trudna sytuacja mieszkaniowa w Polsce, w szczególności dotkliwy deficyt mieszkaniowy oraz wysokie koszty nabycia mieszkań na wolnym rynku, a ponadto potrzeba przekształcenia wyjątkowo sztywnego systemu przydziału mieszkań będącego pozostałością systemu komunistycznego, uzasadniały nie tylko wprowadzenie regulacji prawnych celem ochrony

najemców w okresie transformacji systemu politycznego, ekonomicznego i prawnego państwa polskiego, ale także ustalenie wysokości czynszu poniżej wartości rynkowej. Trybunał nie znalazł jednakże uzasadnienia dla ciągłego zaniechania przez władze polskie zapewnienia skarżącej oraz innym właścicielom domów czynszowych w trakcie całego okresu będącego przedmiotem rozważań Trybunału niezbędnych środków na pokrycie kosztów utrzymania nieruchomości, nie mówiąc już o zapewnieniu minimalnego dochodu z najmu mieszkań” (ustęp 186). Ponadto Trybunał uznał, że „zasada legalności zawarta w art. 1 Protokołu nr 1 oraz wynikająca z niej zasada przewidywalności prawa, nakładała na państwo polskie obowiązek uchylecia przepisów o czynszu regulowanym, co w żaden sposób nie wykluczało wprowadzenia innych mechanizmów chroniących najemców” (ustęp 187). A w konkluzji Trybunał uznał, że Polska, poprzez podjęcie stosownych środków prawnych i/lub innych środków winna przede wszystkim zapewnić skarżącej oraz pozostałym osobom dotkniętym podobną sytuacją rozsądny poziom czynszu albo zapewnić im mechanizm łagodzący skutki, jakie kontrola państwa w przedmiocie wzrostu czynszu ma dla wykonywania ich prawa własności” (ustęp 191).

Powyższe uwagi i rozważania ETPC brały już pod uwagę, z uwagi na datę orzekania, stan prawny na dzień 1 stycznia 2005 r. Obejmowały więc obydwie grudniowe nowelizacje regulacje ustawy o ochronie lokatorów, jak i wniosek Prokuratora Generalnego. Stanowisko ETPC – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – dostarcza dodatkowych argumentów przemawiających za uznaniem, że nowelizacje te, w części zaskarżonej wnioskiem, naruszają zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, przewidzianą w art. 2 polskiej Konstytucji, a także podważają w niedopuszczalny sposób powszechne w państwach członkowskich Rady Europy standardy ochrony własności.

Trybunał Konstytucyjny nadal podziela pogląd (wyrażony w orzeczeniu z 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, iż „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. (...) Na tle wymagań art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji za <<konieczne>> w polskich realiach społecznych można więc uznawać 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”. Ta ostatnia uwaga miała szczególne znaczenie przede wszystkim dla oceny prawodawstwa w okresie przejściowym, ale nie można uznać, że z chwilą końca tego okresu utraciła już całkowicie swoją aktualność.

Polska Konstytucja, która służy jako wzorzec i miernik oceny przepisów poddanych kontroli konstytucyjności, w art. 31 ust. 3 wyraża zasadę proporcjonalności jako granicy wyznaczającej ramy swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego. Potrzebę istnienia tego czynnika, umożliwiającego niezbędną elastyczność ocen, niejednokrotnie podkreślano na tle dorobku Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności; tam zwłaszcza, gdzie w grę wchodziła potrzeba wzięcia pod uwagę lokalnych czynników geograficznych i historycznych.

Państwa, które – tak jak Polska – przechodzą gruntowną transformację ustrojową i ekonomiczną, muszą bowiem skonstruować narzędzia legislacyjne, umożliwiające wycofywanie się z konsekwencji zaszłości historycznych (arbitralne, władcze wkraczanie państwa we własność prywatną) i zapewniające przejście do sytuacji właściwych dla demokratycznych, liberalnych państw prawa. Zadanie to jest bardzo trudne zwłaszcza dlatego, że brak sprawdzonych wzorów postępowania w takich wypadkach. Skala zjawiska przekracza doświadczenia powojenne państw Europy Zachodniej. Zmiany w tym zakresie następują metodą prób i błędów, są powolne i niedostatecznie efektywne, na co Trybunał Konstytucyjny zwracał już uwagę w cytowanych wcześniej orzeczeniach.

Nie jest więc możliwe w sprawach dotyczących praw właścicieli domów mieszkalnych, pozbawionych w swoim czasie możliwości pełnego korzystania ze swej własności, proste przywrócenie im tej możliwości przez nieograniczone urynkowanie czynszów. Takie działanie w sytuacji, gdy domy prywatne objęte w swoim czasie tzw. publiczną gospodarką lokalami, zostały zdekapitalizowane i wymagają bardzo poważnych nakładów remontowych i bieżących kosztów utrzymania, oznaczałoby nałożenie na najemców ciężarów godzących w ich egzystencję.

W świetle polskiej konstytucji (podobnie jak w świetle Konwencji Europejskiej) wszelkie prawa majątkowe podlegają ochronie konstytucyjnej. Dotyczy to także praw lokatorów. Konstrukcja jest tu zbliżona do tej, jaką przyjęto w art. 2 Protokołu nr 1 do Konwencji Europejskiej. W razie konfliktu dwóch praw chronionych konstytucyjnie konieczne jest wyważenie chronionych interesów, zgodnie z zasadą proporcjonalności. Dlatego – z całym należnym szacunkiem – nie można zgodzić się z wyrażonym w zdaniu odrębnym do orzeczenia w sprawie Hutten-Czapska przeciwko Polsce poglądem, który by w takiej ocenie upatrywał niegodną konstytucyjnej ochrony „wymuszoną dobroczynność”. Proporcjonalność, zakładająca wyważenie interesów właścicieli i lokatorów, jest koniecznością konstytucyjną i ma aksjologiczne zaplecze w Konwencji Europejskiej. W konsekwencji odwołania się do proporcjonalności rzeczywiście następuje ograniczenie obu praw pozostających w konflikcie (praw właścicieli i praw najemców). Kwestia poziomu, na jakim następuje osiągnięcie równowagi, jest oczywiście kwestią oceną. Sama zasada proporcjonalności nie może być jednak redukowana do kwestii „wymuszonej dobroczynności”.

Trzeba też mieć na uwadze, że jeśli w ostatnich dziesięcioleciach naruszano prawa właścicieli, to działo się tak nie w wyniku działań najemców, ale skutkiem przede wszystkim niewłaściwego ustawodawstwa. Usuwanie po latach zaniechań tych niekorzystnych skutków nie może tym samym odbywać się kosztem najemców, a na pewno nie wyłącznie na ich rachunek, musi natomiast odpowiednio mobilizować do stosownych działań przede wszystkim samą władzę publiczną.

5. Skutki wejścia w życie orzeczenia w niniejszej sprawie

Stwierdzenie niezgodności z konstytucją zaskarżonych przez wnioskodawcę przepisów, tj. art. 1 ust. 9 lit. a ustawy z 17 grudnia 2004 r. w zakresie oznaczonym w sentencji niniejszego wyroku, oraz art. 1 ustawy z 22 grudnia 2004 r., pociąga za sobą pozbawienie mocy obowiązującej tych przepisów ustawy o ochronie lokatorów, które zostały dodane do jej tekstu przez zaskarżone przepisy. Chodzi tu o końcową część art. 9 ust. 1 oraz o cały ust. 1a tej ustawy. Od chwili ogłoszenia niniejszego wyroku w Dzienniku Ustaw istnieje tym samym więc możliwość ustalenia wysokości opłat za używanie lokalu w drodze umowy. Należy jednak pamiętać, że czynsz umowny nie może być utożsamiony z czynszem „dowolnym”, na co Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim, przywoływanym tu orzecznictwie.

Konieczne jest w tym miejscu nadto przypomnienie, że z dniem 1 stycznia 2005 r. uruchomione już zostały procedury sądowej kontroli podwyższania czynszu, wprowadzone w art. 8a, w kształcie nadanym ustawie o ochronie lokatorów nowelizacją z 17 grudnia 2004 r., które pozwalają obecnie, mimo swej niedoskonałości, na sądową ocenę zasadności podwyżek czynszu w konkretnych wypadkach, bez konieczności odroczenia wejścia orzeczenia TK w życie na czas wprowadzenia bardziej precyzyjnych reguł regulujących optymalnie wszystkie kwestie związane z problematyką czynszową.

Procedury te zostały jednak wyłączone w sprawach określonych w ostatnim ustępie art. 8a, a więc w szczególności w odniesieniu do opłat pobieranych przez spółdzielnie

mieszkaniowe. Środki przewidziane w przepisach ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie przewidują analogicznej ochrony praw lokatorów.

Rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie jest determinowane zakresem zaskarżenia przepisów przez Prokuratora Generalnego. Oznacza to, że wyrok nie może w sposób definitywny i całościowy rozwiązać podstawowych kwestii, o których była wyżej mowa. Odnosi się to w szczególności do mechanizmu równoważenia interesów lokatorów i właścicieli, którego nadal brakuje w istniejącym systemie. Problem ten był dostrzegany w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako zagadnienie podstawowe, wymagające pilnej interwencji ustawodawczej, i to zarówno w odniesieniu do czynszu i opłat w fazie początkowego ich ustalania, jak i do kształtowania relacji właściciel – najemca w aspekcie podwyżek czynszów i opłat. Zważywszy na brak odpowiednich działań legislacyjnych, Trybunał Konstytucyjny zdecydował się na przygotowanie w tej sprawie sygnalizacji adresowanej do Sejmu .

Przedmiotem sygnalizacji będzie wskazanie na potrzebę właściwego ukształtowania w systemie prawnym mechanizmów równoważenia interesów lokatorów i właścicieli, w tym także kontroli podwyżek i dynamiki zmian czynszów oraz opłat za używanie mieszkania. Trybunał sformułuje wyraźnie postulaty co do stworzenia mechanizmu, dzięki któremu nastąpi doprecyzowanie kryteriów, przesłanek i zasad kontroli sądowej opłat za mieszkania. Dzisiejsze uregulowania w tej dziedzinie, zawarte w art. 8a i 9 ust. 1 (w zakresie, w jakim nadal obowiązują), są bowiem, o czym była już mowa, niewystarczające i niespójne w świetle wskazywanych wielokrotnie w orzecznictwie Trybunału standardów konstytucyjnych.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.