

Dz.U. 2000 Nr 3 poz. 46

WYROK

z dnia 12 stycznia 2000 r.

Sygn. P. 11/98

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Safjan – przewodniczący

Jerzy Ciemniewski

Zdzisław Czeszejko-Sochacki

Teresa Dębowska-Romanowska

Lech Garlicki – sprawozdawca

Stefan J. Jaworski

Wiesław Johann

Krzysztof Kolasiński

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska – sprawozdawca

Andrzej Mączyński

Ferdynand Rymarz

Jadwiga Skórzewska-Łosiak

Jerzy Stępień

Janusz Trzeciński

Marian Zdyb

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 12 stycznia 2000 r. na rozprawie pytania prawnego Sądu Najwyższego, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy i Prokuratora Generalnego o udzielenie odpowiedzi co do zgodności:

art. 56 ust. 2 w związku z art. 25 i art. 26 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r.

o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.) z :

– art. 31 ust. 3 zdanie ostatnie i art. 64 ust. 3 (gwarancja istoty prawa własności),

– art. 32 (zasada równości) a także

– art. 2, art. 31 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 32 (zasada proporcjonalności)

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i

- art. 1 sporządzonego w dniu 20 marca 1952 r. Protokołu Nr 1 (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175) do sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. a następnie zmienionej Protokołami Nr 3, Nr 5 i Nr 8 oraz uzupełnionej Protokołem Nr 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284)

o r z e k a:

I. Art. 56 ust. 2 w związku z art. 25 i art. 26 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (tekst jednolity Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787; zm.: Nr 162, poz. 1119; z 1999 r. Nr 111, poz. 1281) jest:

1) niezgodny z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w związku z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175; zm.: z 1998 r. Nr 147, poz. 962) przez to, że wprowadzone w nim ograniczenia prawa własności ustanowiono z naruszeniem wymagań określonych w tych przepisach konstytucyjnych.

2) zgodny z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II. Art. 56 ust. 2 ustawy wskazanej w punkcie I traci moc z dniem 11 lipca 2001 r.

Uzasadnienie:

I

1. Pytanie prawne będące przedmiotem niniejszej sprawy powstało w związku z rozpoznawaniem przez Sąd Najwyższy – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych rewizji nadzwyczajnej wniesionej przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku z 11 grudnia 1997 r. Wyrokiem tym Sąd rozstrzygnął skargę prywatnych właścicieli kamienic na uchwałę Rady Miasta Gdyni dotyczącą czynszu regulowanego. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził niezgodność z prawem tej uchwały w zakresie, w jakim określono w niej stawki czynszu najmu lokali położonych w domach stanowiących własność osób fizycznych. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, określenie czynszu regulowanego poza zasobem komunalnym narusza art. 56 ust. 2 w związku z art. 5, 25 i 26 ustawy z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali

mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych w związku z art. 40 i 41 ustawy o samorządzie terytorialnym. Zawarte w art. 56 ust. 2 odesłanie do przepisów o czynszu regulowanym oznacza według NSA, jedynie odesłanie do maksymalnej stawki (3% wartości odtworzeniowej) czynszu określonej w ustawie. „Przepis ten nie oznacza jednak, aby Rada Gminy miała uprawnienie do uchwalania zróżnicowanych stawek czynszu o jakich mowa w art. 26 ustawy także w odniesieniu do najemców lokali położonych w domach stanowiących własność osób fizycznych”.

W rewizji nadzwyczajnej z 22 lipca 1998 r. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zarzucił wyrokowi rażące naruszenie prawa materialnego, a w szczególności art. 26 ust. 2 i art. 56 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego domagał się uchylenia wyroku i oddalenia skargi lub uchylenia wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

2. Rozpatrując rewizję nadzwyczajną Sąd Najwyższy mając wątpliwość co do zgodności z konstytucją art. 56 ust. 2 ustawy z 2 lipca 1994 r. i 4 listopada 1998 r. powziął postanowienie o przedstawieniu Trybunałowi Konstytucyjnemu stosownego pytania prawnego. W uzasadnieniu swojego postanowienia Sąd Najwyższy podzielił argumentację zawartą w rewizji nadzwyczajnej odnośnie nieprawidłowości wykładni przyjętej w wyroku NSA. Zdaniem Sądu Najwyższego: „art. 56 ust. 2 *in fine* tej ustawy oznacza, że tzw. czynsz regulowany opłacają nie tylko *najemcy lokali tworzących mieszkaniowy zasób gminy oraz stanowiących własność Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych lub osób prawnych prowadzących eksploatację budynków w celach niezarobkowych (.....)*, lecz także najemcy innych lokali mieszkalnych (.....), o ile ustawa tak stanowi. Dotyczy to w szczególności również najemców lokali stanowiących własność osób fizycznych, jeżeli stosunek najmu tych lokali nawiązany został w sposób określony w art. 56 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych.” Sąd Najwyższy przedstawił bliżej mechanizm ustalania czynszu regulowanego wynikający z tejże ustawy oraz jego charakter prawny. Podkreślił, że czynsz regulowany stanowi tzw. cenę sztywną w rozumieniu kodeksu cywilnego (art. 537 kc) oraz cenę regulowaną w rozumieniu ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o cenach (tekst jednolity z 1988 r. Dz.U. Nr 27, poz. 195 ze zm.). Analizując kompetencje rad gmin w odniesieniu do ustalania czynszu regulowanego Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, iż ustawa narzuca gminom górną granicę czynszu (3% wartości odtworzeniowej), natomiast nie określa minimum. W ocenie Sądu Najwyższego, gminy wykorzystują brak dolnej granicy wartości odtworzeniowej i ustalają wysokość czynszu uznaniowo, w oderwaniu od rzeczywistych kosztów utrzymania lokalu. Ponieważ do zadań własnych gmin należy wypłacanie tzw. dodatków mieszkaniowych, zależnych m.in. od wysokości czynszu, „nie można wykluczyć bezpośredniego zainteresowania samej rady gminy w tym względzie”.

Sąd Najwyższy przedstawił następnie konsekwencje prawne, gospodarcze i społeczne, jakie pociąga za sobą opisany stan prawny. Podkreślił, iż właściciele lokali nie tylko są pozbawieni wpływu na to, kto zajmuje ich lokale, ale także nie mogą kształtować stawek czynszu, które „z reguły celowo kalkulowane są poniżej rzeczywistych kosztów utrzymania”. Sprostanie prawnemu obowiązowi utrzymania substancji mieszkaniowej w należytym stanie wymaga sięgania przez właścicieli do środków finansowych pochodzących z innych źródeł (własnych dochodów lub kredytów). Ze względu na konstrukcje przyjęte w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, straty jakie w konsekwencji ponoszą prywatni właściciele wynajmowanych lokali nie mogą być odliczone od dochodów osiągniętych przez nich z innych źródeł.

W konsekwencji, zdaniem Sądu Najwyższego, uzasadniona jest ocena, że właściciele lokali mieszkalnych „obciążeni zostali w całości rzeczywistymi kosztami realizacji celów publicznych, jakie legły u podstaw wprowadzenia szczególnej regulacji prawnej, o której mowa w art. 56-58 ustawy o najmie lokali mieszkalnych”. Nie kwestionując konieczności ochrony najemców, także kosztem wprowadzenia czasowych ograniczeń prawa własności lokali mieszkalnych, Sąd Najwyższy wyraził wątpliwość, czy cel w postaci ochrony najemców, może być realizowany na koszt i ryzyko wyłącznie jednej grupy społecznej, a mianowicie właścicieli budynków i lokali.

Zdaniem Sądu Najwyższego, opisane wyżej konsekwencje stosowania art. 56 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych prowadzą do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej i zasady proporcjonalności (art. 2, art. 31 ust. 2 i ust. 3 konstytucji) oraz zasady równości (art. 32 konstytucji). Jednocześnie kumulacja ograniczeń prawa własności lokali jest tak daleko posunięta, że doszło do naruszenia samej istoty prawa własności, co oznacza naruszenie art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 3 konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 11 lutego 1999 r. wyraził stanowisko, iż art. 56 ust. 2 w zw. z art. 25 i art. 26 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych jest zgodny z art. 31 ust. 2 i 3 zdanie ostatnie i art. 64 ust. 3, a także z art. 2, oraz art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej a także jest zgodny z art. 1 Protokołu Nr 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Uzasadniając swoje stanowisko Prokurator Generalny podkreślił przede wszystkim, że własność nie jest prawem absolutnym. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jej ograniczenia mogą być podyktowane wymaganiami ochrony porządku publicznego, rozumianej m.in. jako troska o należyte, harmonijne współżycie członków społeczeństwa. W ocenie Prokuratora, właśnie takie argumenty legły u podstaw regulacji czynszu, zawartej w ustawie o najmie lokali mieszkalnych. Określenie

maksymalnej stawki czynszu obowiązywało w Polsce w latach międzywojennych i jest przyjęte obecnie w krajach zachodnioeuropejskich o silnie rozwiniętej gospodarce rynkowej. W dalszym ciągu uzasadnienia Prokurator Generalny analizował, czy wprowadzone ograniczenie wysokości czynszu nie narusza zasady proporcjonalności. Już sam przejściowy charakter zakwestionowanego przepisu wskazuje, iż ustawodawca przewidział czynsz regulowany wyłącznie w celu doprowadzenia do realizacji podstawowego celu, jakim są wolnorynkowe zasady najmu. Spełniony jest też drugi warunek zasady proporcjonalności, a mianowicie niezbędność ochrony najemców. Fakt, że po upływie okresu tzw. ochrony czynszowej właściciele lokali uprawnieni będą do pobierania czynszu wolnego, świadczy o spełnieniu trzeciej przesłanki proporcjonalności.

Prokurator Generalny uznał, iż wprowadzenie czynszu regulowanego, choć niewątpliwie stanowi ingerencję ustawodawcy w prawo własności, nie pozbawia właściciela jego podstawowych uprawnień. W konsekwencji nie można mówić o naruszeniu art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 konstytucji. Oznacza to jednocześnie bezzasadność zarzutu dotyczącego naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Gdy chodzi o zarzut naruszenia zasady równości, Prokurator Generalny przyjął, że podstawą jego sformułowania przez Sąd Najwyższy jest fakt nieuwzględnienia w zaskarżonym przepisie kryterium zamożności najemców. Zdaniem Prokuratora, kryterium to nie jest jednak cechą istotną dla stosunku najmu. Czynsz, jako opłata za najem lokalu, nie pozostaje ani w faktycznej, ani w prawnej relacji do dochodów najemcy. Stąd różnicowanie czynszu ze względu na dochody najemców nie byłoby uzasadnione. Nie doszło więc do naruszenia art. 32 konstytucji.

4. Celem wyjaśnienia faktycznego przebiegu realizacji ustawy z 1994 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z szeregiem zapytań.

W piśmie Prezesa Urzędu z 22 kwietnia 1999 r. (*GM-1/732/31/817/99*) wskazano czynniki uwzględnianie przy określaniu przez wojewodów wskaźnika przeliczeniowego 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, wysokość (wg danych z IV kwartału 1998 r.) wskaźnika przeliczeniowego w poszczególnych województwach, relację wskaźnika do kosztów, relację wysokości czynszu, obliczanego wg zasad określonych w ustawie, do opłat eksploatacyjnych (dane za 1997 r. i pierwszej połowy 1998 r.), wysokość czynszu przewidywanego w uchwałach rad gmin.

II

Na rozprawę 12 stycznia 2000 r. nie stawiał się, mimo prawidłowego zawiadomienia, przedstawiciel Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w myśl art. 41 ust. 1 w zw. z art. 45 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – udział w rozprawie organu, który wydał akt normatywny objęty pytaniem prawnym jest obowiązkowy. W razie naruszenia tego obowiązku przez organ, który wydał taki akt normatywny, Trybunał Konstytucyjny – zgodnie art. 60 ust. 3 ustawy „może odroczyć rozprawę”. Sformułowanie „może” oznacza, że decyzja o odroczeniu rozprawy jest pozostawiona uznaniu Trybunału. W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie uznał odroczenia za potrzebne.

Na rozprawie pozostali uczestnicy postępowania przedstawili swoje stanowiska, w znacznym stopniu nawiązując do wcześniejszych pism procesowych.

Przedstawiciel składu orzekającego Sądu Najwyższego przypomniał podstawowe argumenty wskazujące, zdaniem składu orzekającego, na niekonstytucyjność zakwestionowanego przepisu, podkreślając że narusza on zakaz ingerowania w „istotę” praw i wolności, zasadę proporcjonalności oraz zasadę równości. Szerzej omówił, na czym polegać miało naruszenie zasady równości. Wyjaśnił też, że zarzut naruszenia art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności nie ma samoistnego charakteru i rozważany powinien być w związku z zarzutami naruszenia Konstytucji RP.

Przedstawiciele Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowisko o zgodności z konstytucją art. 56 ust. 2 ustawy z 1994 r. Wskazali, że możliwa jest taka wykładnia przepisów tej ustawy, która pozwoli na utrzymanie wysokości czynszów w pobliżu poziomu kosztów eksploatacji. Podnieśli, że nawet jeżeli obecny sposób rozumienia ustawy przez wiele rad gmin może budzić zastrzeżenia co do prawidłowego jej odczytywania, istnieją procedury nadzorcze w ramach administracji i sądownictwa, które mogą doprowadzić do niezbędnych korekt.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Ustawa z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych przyjęła – w nawiązaniu zresztą do regulacji poprzednich zasadę ochrony najemców, którzy w oparciu o stosunek najmu zajmują lokale nie stanowiące ich własności. Art. 5 ustawy wprowadza pojęcie „mieszkaniowego zasobu gminy”, który obejmuje lokale stanowiące własność gminy albo komunalnych osób prawnych lub spółek prawa handlowego utworzonych z udziałem gminy (z wyjątkiem jednak towarzystw budownictwa społecznego) bądź pozostające w samoistnym posiadaniu tych podmiotów.

Art. 25 ust. 1 ustala zasadę „czynszu regulowanego”, wskazując, iż opłacają go najemcy lokali tworzących mieszkaniowy zasób gminy oraz stanowiących własność Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych lub osób prawnych prowadzących eksploatację budynków w celach niezarobkowych. Zasada ta przybiera nieco odmienną treść wobec lokali dużych, o których mowa w art. 66 ustawy, a nowelizacja z 1997 r. wyłączyła jej stosowanie także wobec spółdzielni mieszkaniowych. Istotą czynszu regulowanego jest poddanie jego kształtowania parametrom wyznaczonym w ustawie. Punktem wyjścia jest ustalenie wskaźnika przeliczeniowego 1 m^2 powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, co należy do kompetencji wojewody (art. 25 ust. 4). Iloczyn wskaźnika przeliczeniowego i powierzchni użytkowej wynajmowanego lokalu wyznacza wartość odtworzeniową tego lokalu (art. 25 ust. 3). Z kolei rada gminy ustala stawki czynszu z 1 m^2 powierzchni użytkowej lokalu, przy czym stawki te muszą mieć charakter zróżnicowany odpowiednio do czynników podwyższających lub obniżających wartość użytkową lokalu (art. 26 ust. 1). Wysokość czynszu regulowanego nie może jednak przekraczać w stosunku rocznym 3% wartości odtworzeniowej lokalu (art. 25 ust. 3).

Przepisy art. 25 i art. 26 o czynszu regulowanym nie zostały powiązane w sposób legislacyjnie wyraźny z przepisem art. 21 ust. 1 określającym, pokryciu jakich wydatków ma służyć czynsz. Trzeba też zauważyć, że art. 21 ust. 1 nie wymienia wszystkich wydatków obciążających właściciela, a jego sformułowanie daleko odbiega od propozycji zawartych w projekcie ustawy z 1994 r. (art. 17 ust. 3 projektu przewidywał, że: „Czynsz powinien pokrywać koszty eksploatacji i remontów budynku oraz zapewniać właścicielowi zwrot kapitału i godziwy zysk”).

W myśl art. 56 ust. 2 ustawy, czynsz najmu lokali, które są położone w domach stanowiących własność osób fizycznych albo lokali stanowiących własność tych osób, ustala się zgodnie z przepisami o czynszu regulowanym, o ile najem został nawiązany na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu. Jest to rozwiązanie o charakterze wyjątku (i musi w związku z tym podlegać regułom interpretacji wyjątków), bo odnosi się tylko do budynków (lokalów), o których mowa w art. 56 ust. 1. Regułą natomiast – wynikającą z art. 20 ustawy jest czynsz wolny, tzn. ustalany przez strony w umowie. Jest to też rozwiązanie tymczasowe (i dlatego zamieszczono je w przepisach przejściowych), bo może być utrzymywane tylko do 31 grudnia 2004 r., a po tym terminie czynsz we wszystkich lokalach stanowiących własność osób fizycznych stanie się czynszem wolnym. W myśl art. 56 ust. 3 termin ten może zresztą ulec skróceniu, jeżeli rada gminy zadecyduje, że jest to uzasadnione stopniem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w gminie.

Powyższe unormowania są wynikiem szczególnego splotu zaszłości historycznych, a zwłaszcza wprowadzenia w PRL tzw. publicznej gospodarki lokalami,

niezależnie od osoby ich właściciela, a także wprowadzenia przepisów ograniczających wysokość czynszu. Zwraca się uwagę na drastyczność ówczesnych rozwiązań, powodujących, że właściciel mógł „otrzymać tylko niewielkie kwoty, nie pozostające w żadnej proporcji do przychodu z nieruchomości” (A. Stelmachowski: *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984, s. 277, który traktuje te unormowania jako przykład „nacionalizacji pośredniej”). Jednak także w latach dziewięćdziesiątych istniała w kraju trudna sytuacja mieszkaniowa wyrażająca się brakiem odpowiedniej ilości mieszkań i wysokimi kosztami ich uzyskiwania. Skłoniło to ustawodawcę do utrzymania szczególnych zasad najmu lokali położonych w budynkach stanowiących własność publiczną, a także – na przejściowy okres, nie dłuższy niż 10 lat – w budynkach i lokalach stanowiących własność osób fizycznych. Istotą tych zasad jest, z jednej strony ograniczenie wysokości czynszu (poddanego reżimowi czynszu regulowanego), a z drugiej strony ograniczenie (praktycznie wykluczenie) możliwości rozwiązania stosunku najmu z lokatorem, który wywiązuje się ze wszystkich obowiązków, jakie nakłada na niego ustawa. Trzeba stwierdzić, że istnienie ograniczeń tego typu znane było polskiemu ustawodawstwu okresu międzywojennego, a dzisiaj w rozmaitych postaciach występuje w większości demokratycznych państw Europy. Trzeba jednak pamiętać, że w żadnym z tych państw aktualne rozwiązania nie wyrosły z takiego systemu administracyjnej dystrybucji zasobów mieszkaniowych, jaki charakteryzował zwłaszcza pierwsze trzydziestolecie PRL, ale pozostawał w mocy aż do 1994 r. Funkcjonowanie tego systemu doprowadziło do uformowania się arbitralnych podziałów własności, bo tylko niektóre budynki i lokale stanowiąc własność osób fizycznych były mu poddane i tylko do niektórych stosuje się dzisiaj zasada czynszu regulowanego.

Art. 56 ust. 2 nie jest jedynym przepisem rozszerzającym zastosowanie przepisów o czynszu regulowanym poza zakres wyznaczony w art. 25 ustawy z 1994 r. Art. 57 tej ustawy obejmuje czynszem regulowanym osoby będące w dniu jej wejścia w życie najemcami lokali mieszkalnych w budynkach należących do osób prawnych nie objętych art. 25 oraz ich następców prawnych. Pierwotna wersja tego przepisu nie przewidywała terminu końcowego. Nowelizacja dokonana ustawą z 21 sierpnia 1997 r. wprowadziła termin końcowy zbieżny z terminem przewidzianym w art. 56 ust. 2 (tj. 31 grudnia 2004 r.). Ta sama ustawa utrzymała wyłączenie stosowania ochrony przewidzianej w art. 25 i art. 57 co do najemców lokali mieszkalnych w budynkach spółdzielni mieszkaniowych, nawet jeżeli stosunek najmu został nawiązany w drodze decyzji administracyjnej o przydziale lokalu (art. 26b ustawy o najmie i art. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych). W konsekwencji przepisy o czynszu regulowanym nie tylko nie obejmują wszystkich najemców, którzy nawiązali stosunek najmu przed wejściem w życie obowiązującej obecnie ustawy o najmie lokali, ale także nie obejmują nawet wszystkich tych najemców, którzy w tym okresie objęli lokal

mieszkalny na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale. Ponadto kryteria wyznaczające krąg najemców obecnie objętych tą formą ochrony nie nawiązują do kryteriów, przewidzianych w przepisach obowiązujących bezpośrednio przed wejściem w życie ustawy o najmie lokali, a wyznaczających lokale, których najemcy płacili czynsz najmu według obowiązujących stawek miesięcznych (por. art. 14 prawa lokalowego z 1974 r.; tekst jedn. z 1987 r.).

Zwrócić trzeba też uwagę, że o ile art. 57 mówi o określonym kręgu osób (będących najemcami lokali mieszkalnych w dniu wejścia w życie tego przepisu oraz będących następcami prawnymi tych najemców, wskazanymi w art. 8), o tyle art. 56 nie posługuje się kryterium podmiotowym, lecz kryterium opartym na trybie i terminie nawiązania stosunku najmu. Żaden z tych przepisów nie bierze natomiast pod uwagę sytuacji majątkowej najemcy, ani nawet tego, czy ma on tytuł prawny do zajmowania innego lokalu mieszkalnego. Wszystko to uzasadnia ocenę tej regulacji jako nie w pełni racjonalnie uzasadnionej.

Ustawa z 1994 r. nie była pozbawiona elementów pozytywnych, które wyrażały się zwłaszcza w odejściu od administracyjnych form dystrybucji lokalami mieszkalnymi, zaniechaniu reglamentacji mieszkań i kompleksowym uregulowaniu wszystkich stosunków najmu lokali (*uchwała SN z 27 lutego 1996 r., III CZP 190/95*, OSNIC 1996, z. 4, poz. 46; *uchwała SN z 1 grudnia 1998 r., III CZP 47/98*, OSNIC 1999, z. 5, poz. 89). Zarazem jednak podnoszono w literaturze przedmiotu, że „tak intensywna ochrona czynszowa najemców nasuwa uwagi krytyczne. Przepis art. 56 ust. 2 (...) może nadal w praktyce prowadzić do patologicznych, wielokrotnie w przeszłości krytykowanych sytuacji, w których właściciel budynku (lokalu) faktycznie dotował najemców ze swoich własnych środków. Taka może bowiem być konsekwencja rozciągnięcia wspomnianej ochrony na wszystkich najemców, bez względu na stopień ich zamożności i osiąganą aktualnie dochody” (A. Proksa [w:] A. Mączyński, A. Proksa, *Nowe prawo lokalowe z komentarzem*, Kraków 1994, s. 75).

2. Na tle unormowań, zawartych w ustawie z 1994 r. zarysowały się wątpliwości prawne co do zakresu stosowania art. 25 i 26 do lokali, o których mowa w art. 56 ust. 2 tej ustawy. Nie jest rolą Trybunału Konstytucyjnego wdawanie się w meritum rozbieżności pomiędzy stanowiskiem zajętym w wyroku NSA z 11 grudnia 1997 r. (*II SA/Gd 1703-1708/96*) a stanowiskiem zajętym w rewizji nadzwyczajnej, wniesionej od tego wyroku przez Prezesa NSA, jak też ze stanowiskiem wskazanym w postanowieniu SN z 4 listopada 1998 r. (*III RN 96/98*). Można jedynie zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny nie widzi przesłanek, sprzeciwiających się podzieleniu tej interpretacji przepisów ustawy z 1994 r., która znalazła wyraz w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej Prezesa NSA i uzasadnieniu pytania prawnego postawionego przez SN. Choć interpretacja przyjęta przez NSA jest

niewątpliwie bliższa realizacji konstytucyjnego nakazu ochrony własności, to jednak argumentacja aksjologiczna nie może zastępować logiczno-językowych reguł wykładni. Prowadzą one do wniosku, że przepisy o czynszu regulowanym, poprzez art. 56 ust. 2 ustawy w całości znajdują zastosowanie do lokali stanowiących własność osób fizycznych.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że istnieją granice posługiwania się techniką wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją. Choć zawsze należy podejmować próby zastosowania tej techniki dla usunięcia wątpliwości co do zgodności ustawy z konstytucją, to jednak, gdy „przepis jest sformułowany zbyt szeroko, to należy go zmienić, a nie korygować w drodze wyjaśnień” (*uchwała NSA z 20 kwietnia 1998 r., FPS 4/98, ONSA 1998, nr 3, s. 93*), a „w państwie prawa nie można dokonywać wykładni, która byłaby sprzeczna z [językowym] sensem. Formuła słowna jest bowiem granicą wszelkiego dopuszczalnego sensu” (*wyrok NSA z 23 września 1997 r., I SA/Ka 391/96, ONSA 1998, nr 5, s. 151*). Nie ma tym samym podstaw do odstępowania od takiego rozumienia art. 56 ust. 2 (w związku z art. 25 i 26) ustawy z 1994 r., jakie zostało przyjęte za podstawę pytania prawnego przedstawionego przez Sąd Najwyższy i takie rozumienie tych przepisów należy ocenić co do ich zgodności z konstytucją.

3. Konieczne jest przede wszystkim ustalenie, jakie prawa (wolności) konstytucyjne znajdować mają zastosowanie dla oceny regulacji odnoszących czynsz regulowany do najmu lokali, stanowiących własność osób fizycznych. W odniesieniu do sytuacji właściciela lokalu (budynku) chodzi tu, oczywiście o prawo własności, tak jak ujmuje je art. 64 w związku z art. 20 i 21 konstytucji, a także art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Sytuacja najemcy przybiera jednak także wyraźny wymiar konstytucyjny. Najem lokalu mieszkalnego stanowi „inne prawo majątkowe” w rozumieniu art. 64 ust. 1 konstytucji (*wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., K. 34/98, OTK ZU Nr 4/1999, s. 478-479*), a tym samym odnosi się do niego ochrona, przewidziana w art. 64 ust. 1 i 2. Sytuacja prawna najemcy nie może być też kształtowana w oderwaniu od ogólnych wskazań zawartych w art. 75 i art. 76 konstytucji.

Pierwszy z tych przepisów nakazuje władzom publicznym prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałanie bezdomności oraz przyjęcie ustawowej ochrony praw lokatorów. Zwrócić należy uwagę, że art. 75 odnosi się do wszystkich „lokatorów”, a nie tylko do „najemców” w rozumieniu ustawy z 1994 r., zaś treścią tego przepisu jest m.in. nałożenie na państwo obowiązku ochrony trwałości tytułu prawnego lokatorów do zajmowanego lokalu. Natomiast z art. 76, odnoszącego się ogólnie do „konsumentów, użytkowników i najemców”, można wyprowadzić zasadę ochrony przed wygórowanymi opłatami za korzystanie z mieszkania, przynajmniej w zakresie nieuczciwych praktyk rynkowych.

Także ten przepis ujęty jest w formę zasady polityki państwa, co oznacza że wynikają z niego określone obowiązki państwa, które muszą jednak znaleźć odpowiednią konkretyzację w ustawach zwykłych, natomiast nie tworzy on bezpośrednio praw podmiotowych i roszczeń po stronie obywatela. Art. 75 i 76 zestawiać więc należy raczej z ogólną zasadą ochrony własności (art. 21) i w tym sensie można mówić o kolizji dwóch nakazów konstytucyjnych czy dwóch zasad polityki państwa. Jest to jednak inna płaszczyzna niż (podmiotowe) prawo własności wynikające z art. 64 konstytucji, któremu przysługuje przymiot bezpośredniej stosowności i którego realizacja nie jest uzależniona od wydania ustaw konkretyzujących.

Gdy zaś chodzi o najemców, których dotyczy art. 56 ust. 2 ustawy z 1994 r., to dodatkowo pojawia się też problem bezpieczeństwa prawnego (art. 2 konstytucji). Skoro bowiem ustawa przewidziała, że najemcy ci przez okres do 10 lat będą poddani szczególnemu reżimowi czynszu regulowanego (w każdym razie nie przekraczającego 3% wartości odtworzeniowej lokalu), to odstępianie od tego przez ustawodawcę dopuszczalne jest tylko w sytuacjach wyjątkowych. W przeciwnym razie doszłoby do naruszenia zasady bezpieczeństwa prawnego, bo jeżeli ustawodawca wyznacza konkretny horyzont czasowy, to nie może zmieniać takich „reguł gry” przed upływem okresu czy terminu, który sam ustalił (*wyrok z 25 listopada 1997 r., K. 26/97, OTK ZU Nr 3-4/1997, s. 449*). Trzeba jednak zauważyć, że ustawodawca dopuścił – w skali poszczególnych gmin skrócenie terminu 10 lat, o ile rada gminy uzna, że jest to uzasadnione stopniem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w gminie (art. 56 ust. 3).

W sprawie niniejszej mamy więc do czynienia z kolizją dwóch dóbr – praw właścicieli i praw najemców, przy czym każde z nich cieszy się ochroną (choć nie jednakową) na poziomie konstytucyjnym. Uproszczeniem byłoby jednak liniowe traktowanie tej kolizji i uznawanie, że zapewnienie pewnego stopnia ochrony jednemu z tych dóbr oznaczać musi automatyczne uszczuplenie stopnia ochrony drugiego. System prawa ma bowiem wielowymiarowy charakter i ochronę obu wskazanych dóbr można też konstruować w oparciu o inne, rzecz można – zewnętrzne środki i procedury. Skoro bowiem sama istota czynszu regulowanego wynika z uznania istnienia pewnej ogólnej i nadrzędnej potrzeby społecznej, to i problemy wynikające z ustanowienia tego czynszu mogą być rozwiązywane w makrospołecznej skali, a nie powinny być traktowane tylko w kategoriach relacji właściciel – najemca.

4.A. Ujęcie prawa własności w Konstytucji z 1997 r. było już przedmiotem kilku rozwiniętych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (w szczególności: *wyrok z 12 stycznia 1999 r., P. 2/98, OTK ZU Nr 1/1999, s. 10 i n.*; *wyrok z 25 lutego 1999 r., K. 23/98, OTK ZU Nr 1/1999, s. 161 i n.*; *wyrok z 11 maja 1999 r., K. 13/98, OTK ZU Nr 2/1999, s. 368 i n.*; *wyrok z 25 maja 1999 r., SK 9/98, OTK ZU Nr 2/1999, s. 406 i n.*). W

sprawie niniejszej, Trybunał Konstytucyjny orzekając w pełnym składzie, potwierdza tezy sformułowane we wskazanych wyżej orzeczeniach:

– po pierwsze, prawo własności i jego gwarancje wskazane w art. 64 konstytucji należy konstruować na tle ogólnych zasad ustroju Rzeczypospolitej, a w szczególności na tle art. 20 i 21, które zaliczają własność prywatną do podstawowych zasad ustrojowych państwa. W świetle tych przepisów, zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa i stanowi wartość wyznaczającą kierunek interpretacji zarówno art. 64 konstytucji, jak i unormowań zawartych w ustawodawstwie zwykłym;

– po drugie, na tle ewolucji polskich unormowań konstytucyjnych nie ma obecnie podstaw, by pojęciu własności, tak jak zostało ono użyte w art. 64 konstytucji, przypisywać charakter szeroki i utożsamiać je z całokształtem praw majątkowych;

– po trzecie, prawo własności, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, nie może być jednak traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom. Tym samym, także ochrona własności nie może mieć charakteru absolutnego. Ocena wszelkich regulacji dotyczących prawa własności „nie sprowadza się więc do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane” (P. 2/98, s. 16);

– po czwarte, art. 64 ust. 3 trzeba przypisywać szczególną rolę w interpretacji prawa własności (i granic jego ochrony), bo – w odróżnieniu od art. 64 ust. 1 i 2, przepis ten odnosi się tylko do prawa własności, a więc nie obejmuje swoim zakresem innych praw majątkowych. Art. 64 ust. 3 pełni podwójną rolę. „Po pierwsze, stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności, Po drugie zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia prawa własności z pewnością stanowić mogą – formalne jak też materialne kryterium dla kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń” (P. 2/98, s. 16; K. 13/98, s. 372; SK 9/98, s. 409);

– po piąte, dopuszczalność ograniczeń prawa własności, tak samo jak wszelkich innych konstytucyjnych praw i wolności jednostki, musi być oceniana także z punktu widzenia ogólnych przesłanek ustanowionych w art. 31 ust. 3 konstytucji, w szczególności z punktu widzenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji);

– po szóste, ograniczenia prawa własności dopuszczalne są tylko w zakresie, w jakim nie naruszają „istoty” tego prawa (art. 64 ust. 3 *in fine*, pokrywający się zresztą z ogólną zasadą z art. 31 ust. 3 zd. 2). Ten aspekt wydaje się szczególnie ważny dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, bo w pytaniu prawnym Sądu Najwyższego wskazuje się m.in.. zarzut naruszenia „istoty” prawa własności.

4.B. Koncepcja „istoty” praw i wolności pojawiła się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, przy oczywistej inspiracji konstrukcji niemieckich, jeszcze przed

wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., mimo braku wyraźnego oparcia tekstowego w ówczesnych przepisach konstytucyjnych (tak ogólnie: *uchwały z: 2 marca 1994 r., W. 3/93*, OTK w 1994 r., cz. I, s. 158 i *16 marca 1994 r., W. 8/93*, OTK w 1994 r., cz. I, s. 165, *orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., K. 11/95*, OTK w 1995 r., cz. I, s. 132; a w odniesieniu do poszczególnych praw i wolności – np. *orzeczenia z: 2 sierpnia 1990 r., K. 7/90*, OTK w 1990 r., s. 55; *19 października 1993 r., K. 14/92*, OTK w 1993 r., cz. II, s. 331, *17 lipca 1996 r., K. 8/96*, OTK ZU Nr 5/1996, s. 275; *19 listopada 1996 r., K. 7/95*, OTK ZU Nr 6/1996, s. 414 – „istota” prawa do ubezpieczeń społecznych; *z 28 maja 1991 r., K. 1/91*, OTK w 1991 r., s. 91 – „istota” prawa własności). Opiera się ona na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności. Wyraźne nawiązanie do tej koncepcji w tekście Konstytucji z 1997 r. nadaje jej bezpośrednią podstawę konstytucyjną i nakazuje ją traktować jako istotny punkt odniesienia przy kontroli konstytucyjności ustaw.

Jak wskazano w wyroku P. 2/98 (s. 21): „interpretacja zakazu naruszania istoty ograniczanego prawa lub wolności nie powinna sprowadzać się jedynie do płaszczyzny negatywnej, akcentującej odpowiednie miarkowanie dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć również stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania, choćby przykładowo, pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności, który pozostawać winien wolny od ingerencji prawodawcy nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 zd. 1 konstytucji... Gdy chodzi o prawa majątkowe objęte zakresem art. 64 konstytucji, naruszenie istoty prawa nastąpiłoby w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiły realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełnić w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 konstytucji”. Innymi słowy, chodzi o określenie maksymalnej granicy ingerencji (*K. 13/98*, s. 373). Trafnie wskazuje T. Dybowski (*Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązywania w 1996 r. [w:] Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, s. 321), iż „mówiąc o tym, że własność nie jest *ius infinitum* (...) nie można popadać w drugą skrajność i twierdzić, że wobec tego wszelkie ograniczenia ustawowe są dopuszczalne, ponieważ wyznaczają granice własności. Przepisy ustawowe nie mogą niweczyć podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności, takich jak możliwość korzystania, pobierania pożytków lub pośredniego eksploataowania przedmiotu własności” (zob. też *SK. 9/98*, s. 411).

Warto zauważyć, że podobne podejście zarysowało się w orzecznictwie francuskiej Rady Konstytucyjnej. Odróżnia ono sytuację „pozbawienia” własności (dopuszczalnego tylko w ramach art. 17 Deklaracji Praw, określającego zasady wyłączenia) od „ograniczenia” prawa własności. Ograniczenia prawa własności przez ustawodawcę są w zasadzie dopuszczalne, ale nie mogą iść tak daleko, aby „wynaturzyć prawo własności” (*denaturer le droit de propriété*), pozbawić to prawo jego treści (*vider de son contenu*) lub nałożyć na właściciela „ciężar nie do zniesienia” (*une gene non supportable*) – tak zwłaszcza orzeczenia z 13 grudnia 1985 r., 85-198 DC i z 9 kwietnia 1996 r., 96-373 DC, no. 22 (zob. np. L. Favoreu, L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris 1997, s. 477-478).

Trybunał Konstytucyjny uważa, że określenie „istoty” prawa własności musi nawiązywać do podstawowych składników tego prawa, tak jak ukształtowały się one w historii jego rozwoju. Obejmują one w szczególności możliwość korzystania z przedmiotu własności oraz pobierania pożytków. Możliwości te mogą być poddawane różnego rodzaju ograniczeniom przez ustawodawcę, a ograniczenia te są dopuszczalne, jeżeli czynią zadość wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 zd. 1 konstytucji. Jeżeli jednak zakres ograniczeń prawa własności przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść („istota”) prawa własności, a to jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Ocena każdego konkretnego unormowania ingerującego w prawo własności musi być przy tym dokonywana na tle wszystkich ograniczeń już istniejących. Dla ustalenia, czy zachowana została „istota” prawa własności konieczna jest bowiem analiza sumy ustanowionych prawem ograniczeń (tak już ogólnie – *uchwała TK. z 2 marca 1994 r., W 3/93*, OTK w 1994 r., cz. I, s. 159, a w odniesieniu do prawa własności – *wyrok P. 2/98*, jw., s. 21, gdzie wskazuje się na możliwość naruszenia „istoty” prawa przez nadmierne skumulowanie ograniczeń).

Jednym z podstawowych składników prawa własności jest możliwość pobierania pożytków (eksploatowania) przedmiotu własności, co ma szczególne znaczenie w modelu gospodarki rynkowej. Ustawodawca może jednak to prawo pobierania pożytków regulować i ograniczać, m.in. ze względu na socjalny kontekst korzystania z własności oraz na obowiązki, jakie własność rodzi wobec ogółu. W skrajnych wypadkach (co oczywiście wymaga uzasadnienia w świetle przesłanek z art. 31 ust. 3 zd. 1) możliwe jest nawet przejściowe wykluczenie możliwości pobierania pożytków w rozumieniu uzyskiwania dochodu (zysku) z dóbr stanowiących przedmiot własności. Jeżeli jednak ograniczenia prawa własności pójdą jeszcze dalej i ustawodawca postawi właściciela w sytuacji, gdy jego własność musi mu przynosić straty, a zarazem nałoży na właściciela obowiązekłożenia na utrzymanie przedmiotu tej własności w określonym stanie, to można będzie mówić o ograniczeniu, które narusza „istotę” prawa własności.

5. Na tle tych ustaleń ogólnych Trybunał Konstytucyjny dokonał analizy rozwiązań przyjętych w ustawie z 1994 r. W szczególności – na tle kryteriów sformułowanych w wyroku z 12 stycznia 1999 r. Chodzi mianowicie o ustalenie, czy wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiły realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 konstytucji (*P. 2/98*, s. 21). Na tle art. 140 kodeksu cywilnego za podstawowe składniki prawa własności uznać zaś należy możliwość korzystania z przedmiotu własności, pobierania pożytków i innych dochodów oraz rozporządzania tym przedmiotem własności.

A. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że obowiązujące przepisy dokonują bardzo poważnego ograniczenia możliwości korzystania i rozporządzania przez właściciela lokalami, określonymi w art. 56 ust. 1 ustawy z 1994 r. W szczególności przepis ten przekształcił wszystkie istniejące wcześniej stosunki najmu (o ile zostały nawiązane na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu) w najem umowny zawarty na czas nie oznaczony.

Oznacza to, że w odniesieniu do sytuacji zastanych – ustawa nakazała właścicielowi budynku uznanie aktualnego stanu zamieszkania w poszczególnych lokalach, a trzeba pamiętać, że w przeszłości wprowadzenie najemcy do takiego lokalu następowało na podstawie decyzji organu władzy publicznej, bez jakiegokolwiek udziału właściciela budynku. Poddanie omawianych tu lokali reżimowi najmu zawartego na czas nieoznaczony oznaczało zaś ograniczenie możliwości wypowiedzenia najmu do sytuacji, określonych w art. 32 i art. 33 ust. 1 ustawy z 1994 r. W praktyce oznacza to, iż dopóki najemca nie naruszy w sposób rażący swoich obowiązków, nie istnieje możliwość jednostronnego rozwiązania stosunku najmu przez wynajmującego (właściciela budynku lub lokalu). Należy dodać, że te same zasady odnoszą się do stosunków najmu powstałych przed 1994 r. – na podstawie art. 33 ust. 3 prawa lokalowego, co napotyka zdecydowane wątpliwości doktryny (Z. Bidziński, *Status prawny lokali i ich dysponentów*, Warszawa 1998, s. 65).

Trybunał Konstytucyjny nie ocenia zgodności powyższych rozwiązań z konstytucją, bo nie jest to przedmiotem pytania prawnego Sądu Najwyższego. Trybunał Konstytucyjny stwierdza jedynie, że na tle tych rozwiązań właściciel budynku jest praktycznie pozbawiony wpływu zarówno na to, kto jest najemcą lokali w tym budynku, jak i na to, czy stosunek najmu z tymi osobami będzie nadal kontynuowany. Odzyskanie możliwości dysponowania lokalem nastąpić może – poza wypadkami przewidzianymi w art. 32 ustawy tylko w sytuacji „opróżnienia” bądź „zwolnienia” lokalu, ale jest to

ograniczone dopuszczalnością wstępowania w stosunek najmu sukcesorów prawnych pierwotnego najemcy. Art. 8 ust. 1 ustawy z 1994 r. przyznaje prawo do wstąpienia w stosunek najmu zstępnym, wstępnym, pełnoletniemu rodzeństwu, osobom przysposabiającym albo przysposobionym oraz osobom pozostającym w faktycznym konkubinacie. Nadaje to iluzoryczny charakter szansie wygaśnięcia stosunku najmu z chwilą śmierci najemcy, tak jak przewiduje to art. 8 ust. 2.

Możliwości korzystania i rozporządzania przedmiotem własności są więc poddane bardzo poważnym ograniczeniom. Nie zostały one wprowadzić przekreślone całkowicie, bo właściciel nadal może swój budynek (lokal) sprzedać, ustanowić na nim hipotekę, nie ma też ograniczeń w odniesieniu do dziedziczenia. Trzeba jednak zauważyć, że wyłączenie praw właściciela do dysponowania lokalami poddanymi reżimowi ustawy z 1994 r. wpływa w sposób deprecjonujący na rynkową wartość budynku. Tym samym inne, nie odebrane właścicielowi, możliwości korzystania i rozporządzania ulegają zasadniczej redukcji, a prawo własności nabiera pozornego charakteru.

B. Zarazem przepisy prawa nakładają na właściciela budynku szereg istotnych obowiązków. W myśl art. 9 ustawy z 1994 r. jest on w szczególności zobowiązany do zapewnienia sprawnego działania urządzeń technicznych budynku, utrzymywania w należyтым stanie, porządku i czystości ogólnych pomieszczeń oraz urządzeń budynku, dokonywanie napraw budowli i przywracanie poprzedniego stanu w razie jej uszkodzenia (niezależnie od przyczyn), dokonywanie naprawy lokali, wymiany instalacji a także elementów wyposażenia technicznego, o ile prawo nie obciąża w tym zakresie najemcy. Przepis art. 9 ustawy z 1994 r. musi być przy tym analizowany na tle unormowań zawartych w innych ustawach określających obowiązki właściciela budynku.

Wspomnieć tu przede wszystkim trzeba unormowania ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, której art. 61 nakłada na właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego obowiązek utrzymywania go w należyтым stanie technicznym i estetycznym, z czego wynika szereg dalszych, konkretnych obowiązków (m.in. art. 63, art. 66, art. 68 i art. 69). Z kolei ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach ustala szereg obowiązków właścicieli nieruchomości, m.in. wyposażenie nieruchomości w urządzenia służące do gromadzenia odpadów komunalnych, usuwanie i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, oczyszczanie ze śniegu i lodu oraz usuwanie błota i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości (art. 5). Większość tych ustaw nie ogranicza się do nałożenia określonych obowiązków na właścicieli budynku, ale też przewiduje określone kary za niewypełnienie lub nienależyte wypełnianie tych obowiązków. Dodać do tego należy ogólne zasady odpowiedzialności cywilnej, która może obciążać właściciela budynku wobec osób trzecich.

Nie jest przedmiotem niniejszej sprawy orzekanie o konstytucyjności wskazanych wyżej uregulowań. Ich ustanowienie nie budzi zresztą o tyle wątpliwości, że własność rodzi nie tylko uprawnienia, ale i obowiązki, zwłaszcza obowiązki legitymowane nakazami interesu publicznego. Jak wskazano w wyroku TK z 5 listopada 1997 r., K. 22/97, w którym uznano konstytucyjność ustanowienia przez ustawę z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach obowiązku właścicieli nieruchomości do dbania o czystość chodników: „z prawa własności wynikają także określone obowiązki społeczne” (OTK ZU Nr 5/1997, s. 366). Niemniej, wykonywanie tych obowiązków łączy się z koniecznością ponoszenia odpowiednich nakładów finansowych. W odniesieniu do budynków, które właściciel przeznaczają na zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych, ponoszenie tych nakładów stanowi element kosztów zapewnienia komfortu warunków życiowych właściciela i jego rodziny. W odniesieniu natomiast do budynków, które przeznaczone zostały na inne cele, ponoszenie tych nakładów stanowi element kosztów, które ograniczają zysk (pożytki) płynący z wykonywania prawa własności.

Wszystkie wskazane wyżej reguły i obowiązki odnoszą się także do właścicieli budynków (lokalii), o których mowa w art. 56 ustawy z 1994 r. Co do zasady nie budzi to wątpliwości konstytucyjnych, bo prawo nie różnicuje pod tym kątem statusu poszczególnych właścicieli. Nie ulega jednak wątpliwości, że należyte wykonywanie tych obowiązków rodzi określone koszty, które zasadniczo powinny być pokrywane z czynszów uiszczanych przez najemców, a jeżeli czynsze te mają zbyt małą wysokość, bądź nie są regularnie opłacane, to pokrycie różnicy musi następować z innych środków właściciela budynku.

C. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ustawa z 1994 r., a zwłaszcza praktyka jej stosowania, nie zapewniły dostatecznych mechanizmów równoważenia wskazanych wyżej kosztów utrzymania budynku, jego urządzeń i otoczenia, wpływami z czynszów regulowanych. Art. 25 ust. 2 ustawy ustala górną granicę czynszu regulowanego na 3% wartości odtworzeniowej lokalu w stosunku rocznym. Zarazem jednak ustalenie rzeczywistej stawki czynszu należy do rady gminy, która kierować się powinna czynnikami wskazanymi w art. 26 ust. 1 ustawy. Wśród tych czynników ustawodawca nie wymienił jednak ani rzeczywistych kosztów utrzymania budynku ani jego statusu prawnego i lokali w nim się znajdujących. Art. 25 i 26 ustawy nie wyznaczyły też minimalnej granicy wysokości czynszu regulowanego, pozostawiając decyzje o tym radom poszczególnych gmin. Właściciel budynku nie ma zaś żadnych uprawnień do ustalania wysokości czynszu regulowanego, ani nawet do przedstawiania swojego stanowiska w tej kwestii.

Jak trafnie podniesiono w uzasadnieniu pytania prawnego Sądu Najwyższego, szeroki zakres uznania pozostawiony radzie gminy w ustalaniu wysokości czynszu regulowanego nie budzi istotniejszych wątpliwości w odniesieniu do budynków (lokalii)

wchodzących do mieszkaniowego zasobu gminy. W tym zakresie gmina podejmuje rozstrzygnięcia dotyczące swego majątku i jeżeli uzna, że czynsze regulowane powinny być zdecydowanie niższe od ustawowego maksimum trzech procent, nie ma przeszkód prawnych, by taką decyzję podjąć. Gmina ma bowiem konstytucyjny obowiązek troski o swoich mieszkańców i może (a nawet powinna) wykorzystywać w tym celu przypadające jej mienie komunalne. Ewentualne nadwyżki kosztów, jakie pozostaną po uzyskaniu przychodów z czynszu regulowanego gmina może pokrywać ze środków własnych, pochodzących od jej mieszkańców i uiszczanych przez nich podatków czy opłat. Taki model pomocy słabszym członkom społeczności lokalnej odpowiada generalnym ideałom solidaryzmu społecznego i subsydiarności. Zakreślenie niskiego poziomu czynszu regulowanego ma też ten skutek, że w ten sposób zmniejszeniu ulega liczba osób uprawnionych do pobierania dodatku mieszkaniowego (art. 39 i nast. ustawy z 1994 r.), a wypłacanie tego dodatku stanowi zadanie własne gminy. Innymi słowy, zamiast wypłacać dodatki mieszkaniowe, gmina może przeznaczać zwolnione w ten sposób środki na uzupełnienie niższych przychodów z czynszu regulowanego i uzyskiwanie puli środków na eksploatację budynków, stanowiących własność gminy czy komunalnych osób prawnych.

Tak też dzieje się w praktyce. Jak wskazuje Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, mimo wyraźnej zwyczajki czynszów w 1996 r., „nie doprowadzono stawki czynszu do 3% wartości odtworzeniowej lokalu. Gminy ustalają czynsz na poziomie średnio w kraju 1,3%”. W rezultacie, „po czterech latach działania ustawy, gminy średnio w kraju ustalają czynsz na poziomie pozwalającym pokrywać ok. 60% kosztów eksploatacji budynków mieszkalnych. Różnice pokrywają właściciele budynków”. W dalszym toku wyводу Prezes UMiRM precyzuje, że takie ujęcie wysokości czynszu regulowanego „pokrywa średnio ok. 60% bieżących kosztów eksploatacji i nie pozwala na tworzenie funduszy remontowych”. Skala zjawiska jest zaś poważna, bo stawkami czynszu regulowanego objętych jest ok. 2960 tys. mieszkań (25,5 % zasobów mieszkaniowych w kraju), w tym ok. 600 tys. mieszkań znajduje się w budynkach stanowiących własność prywatną osób fizycznych.

Była już mowa wyżej o tym, że art. 25 i 26 ustawy z 1994 r. odniosły takie same zasady ustalania wysokości czynszu regulowanego do lokali znajdujących się w zasobie mieszkaniowym gminy i do lokali, o których mowa w art. 56 ust. 1 ustawy z 1994 r. W rezultacie czynsz z lokali znajdujących się w budynkach stanowiących własność prywatną, także w skali kraju, pokrywa średnio ok. 60% bieżących kosztów eksploatacji, zaś różnicę pokrywają właściciele budynków z innych środków. Trzeba przy tym podkreślić, że właściciel budynku nie ma żadnego wpływu na ustalanie stawek czynszu regulowanego, bo jest to kompetencja rady gminy. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że ogólny mechanizm gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy i kalkulowania dochodów z czynszów, kosztów eksploatacji oraz wydatków na dodatki mieszkaniowe, który obracał się w ramach

środków finansowych gminy, został – z mocy art. 56 ust. 2 ustawy z 1994 r. odniesiony do własności prywatnej, „zewnątrznej” wobec mienia komunalnego. W tym zaś zakresie rzeczywiste działanie tego mechanizmu polega na tym, że ograniczanie wysokości stawek czynszu pozwala gminie uniknąć napięć społecznych jak też minimalizować wydatki na dodatki mieszkaniowe, ale koszty z tego wynikające pokrywa już nie gmina, lecz właściciele budynków (lokal), w których stosuje się czynsz regulowany.

D. Trybunał Konstytucyjny uważa za potrzebne zwrócenie uwagi jeszcze na dwa dalsze elementy, które wyznaczają sytuację prawną właściciela budynku:

– po pierwsze, nieadekwatność czynszów regulowanych do rzeczywistych wydatków na utrzymanie budynku nie pozwala – jak wskazuje Prezes UMiRM wygospodarowywać rezerw na tworzenie funduszy remontowych i troskę o utrzymanie budynku w dobrym stanie. Rezultatem jest postępujący proces dekapitalizacji tzw. kamienic czynszowych. Postrzegać to należy z jednej strony w kategoriach prawa własności, jako proces stopniowego pozbawiania tego prawa, z biegiem czasu prowadzącego do skutków podobnych do wywłaszczenia. Z drugiej strony ma to też wymiar ogólnospołeczny, bo wiele budynków wielomieszkaniowych zbliża się do swej „śmierci technicznej”, a wówczas nie tylko właściciel utraci swoją własność, ale także lokatorzy utracą możliwość zamieszkiwania, co będzie trudne do pogodzenia z obowiązkami władz publicznych, o których mowa w art. 75 ust. 1 konstytucji;

– po drugie, nieadekwatność czynszów regulowanych do rzeczywistych wydatków na utrzymanie budynku nie została dostrzeżona w prawie podatkowym. Jak wskazuje w uzasadnieniu pytania prawnego Sąd Najwyższy, właściciel budynku jest traktowany tak samo jak przedsiębiorca lub wynajmujący w celach zarobkowych i ponosić musi konsekwencje finansowe wszystkich strat powstałych w wyniku najmu lokali. Zarazem jednak przepisy podatkowe ograniczają zakres, w jakim stawki amortyzacyjne z tytułu zużycia środków trwałych mogą być wliczane do kosztów uzyskania przychodów, a także limitują możliwość odliczania strat ponoszonych w kolejnych latach podatkowych.

6. A. Powyższa kombinacja czynników prawnych i faktycznych dała Sądowi Najwyższemu podstawę do sformułowania trzech zarzutów niekonstytucyjności, odnoszących się do naruszenia przez art. 56 ust. 2 zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 zd. 1 w związku z art. 2 i art. 64 konstytucji), naruszenia „istoty” prawa własności (art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 zd. 2 konstytucji) oraz naruszenia zasady równości (art. 32 konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny w pierwszym rzędzie rozważył zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 zd. 1 (w związku z art. 2 i art. 64) i uznał zasadność wątpliwości podniesionych w pytaniu prawnym Sądu Najwyższego.

B. Art. 31 ust. 3 zd. 1 konstytucji określa przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń wolności i praw jednostki. W aspekcie formalnym wymaga on, by ograniczenia te były „ustanawiane tylko w ustawie”, zaś w aspekcie materialnym dopuszcza on ustanawianie ograniczeń „tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”. Dodatkowym ograniczeniem dopuszczalnego zakresu ograniczeń jest zakaz naruszania „istoty” wolności i praw (art. 31 ust. 3 zd. 2, w odniesieniu do prawa własności powtórzony też w art. 64 ust. 3).

Uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia „tylko w ustawie” jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element idei państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane „tylko” w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń.

W płaszczyźnie materialnej sformułowania art. 31 ust. 3 zd. 1 nawiązują przede wszystkim do zasady proporcjonalności, określanej też jako zakaz nadmiernej ingerencji. Zasada ta to nieodłączny element koncepcji państwa prawnego obecny w orzecznictwie konstytucyjnym wszystkich państw naszego kręgu kultury prawnej. Jest ona też obecna w postanowieniach Konwencji Europejskiej i w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

W orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego zasada proporcjonalności znalazła rozwinięcie jeszcze na gruncie poprzednich uregulowań konstytucyjnych. Za niezmiennie aktualne uznać należy stwierdzenie (zawarte w *orzeczeniu z 26 kwietnia 1995 r.*, K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 133 i wielokrotnie powtarzane w dalszym orzecznictwie), iż dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: „1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela”. Zwrócić też jednak należy uwagę, że art. 31 ust. 3

zd. 1 Konstytucji z 1997 r. szczególny nacisk położył na kryterium „konieczności w demokratycznym państwie”. Oznacza to, że każde ograniczenie praw i wolności jednostki musi być w pierwszym rzędzie oceniane w płaszczyźnie pytania, czy było ono „konieczne”, czyli – innymi słowy, czy tego samego celu (efektu) nie można było osiągnąć przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla obywatela, bo słabiej (bardziej płytko) ingerujących w sferę jego praw i wolności.

C. Ocena unormowania zawartego w art. 56 ust. 2 ustawy z 1994 r. z punktu widzenia kryteriów sformułowanych w art. 31 ust. 3 zd. 1 konstytucji prowadzi najpierw do wniosku, że regulacja w nim zawarta jest w stanie doprowadzić do skutków zamierzonych przez ustawodawcę. Jeżeli bowiem przyjąć, iż jednym z podstawowych celów ustawy z 1994 r. była ochrona najemców, to reglamentacja czynszu i ograniczenie jego maksymalnej wysokości w sposób bezpośredni służy tej ochronie, choć tylko w stosunku do pewnej, wyznaczonej w sposób niejednokrotnie arbitralny, a czasem przypadkowy grupy najemców. Powstaje jednak pytanie, czy środki ustanowione dla realizacji tego celu są konstytucyjnie dopuszczalne.

Z tego punktu widzenia konieczne jest rozważenie, czy unormowania zawarte w art. 56 ust. 2 (w ich powiązaniu z pozostałymi przepisami ustawy z 1994 r., zwłaszcza art. 20, art. 21, art. 25 i art. 26 tej ustawy) czynią zadość kryteriom „konieczności” i „proporcjonalności”. Na wstępie zauważyć należy, że wprowadzane tam ograniczenia prawa własności znajdują oparcie w argumencie „porządku publicznego”. Pozbawienie najemców ochrony prawnej i dopuszczenie nieskrępowanej swobody właścicieli w rozwiązywaniu stosunków najmu oraz ustalaniu wysokości czynszu mogłoby – w obecnych realiach społecznych pozostawić znaczne grupy społeczeństwa bez zaspokojenia najbardziej podstawowych potrzeb mieszkaniowych. Mogłoby to wprowadzić na tyle poważne zakłócenia w funkcjonowanie ładu społecznego, że możliwe byłoby powołanie argumentu „porządku publicznego” dla uzasadnienia dopuszczalności wprowadzania ustawowej reglamentacji najmu mieszkań. Skoro argument taki jest w orzecznictwie europejskim uznawany za wystarczający dla uzasadnienia regulacji stosunków najmu (np. *orzeczenie ETPCz z 28 IX 1994 r. w sprawie Spadea and Scalabrino v. Italy*, pkt 31), to może on znajdować zastosowanie także do sytuacji w Polsce, zwłaszcza że sytuacja mieszkaniowa w naszym kraju niekorzystnie różni się od sytuacji w Europie Zachodniej.

Za uzasadnione tym argumentem można więc uznać takie ukształtowanie wysokości czynszu, by nie pozostawał on w rażącej dysproporcji do możliwości finansowych najemców, tak aby możliwe było zachowanie godnego poziomu życia (a w każdym razie minimum egzystencji) po jego opłaceniu. Odpowiada bowiem 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. Z natury rzeczy rozłożenie tych ofiar zależy od poziomu dochodów i obciąża silniej ludzi lepiej sytuowanych. Tych ofiar, z natury rzeczy, można też żądać od właścicieli, stosownie do ogólnej zasady, iż „własność zobowiązuje”. Zarazem jednak rozłożenie obciążeń, jakie nakładane są w ten sposób na poszczególnych członków społeczeństwa nie może być dowolne i musi zachowywać racjonalne proporcje.

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. Zwrócić zresztą należy uwagę, że niezależnie od szczególnej instytucji „czynszu regulowanego” (art. 25 i art. 26 ustawy) także „czynsz wolny” (o którym mowa w art. 20 ust. 2 zd. 2) nie może być traktowany jako „czynsz dowolny”, kształtowany wedle uznania właściciela. Kryteria wysokości tego czynszu określa bowiem art. 20 ust. 3 ustawy, a art. 24 ust. 1 (w zw. z art. 23 ust. 3 zd. 2) przewiduje możliwość sądowej kontroli podwyżki czynszu. Ponadto działają tu ogólne zasady art. 5, art. 58 § 2 i art. 388 kc. Wyznacza to granice wysokości zysku, jaki właściciel może – w realizacji swego prawa pobierania pożytków, składającego się na „istotę” prawa własności czerpać z najmu lokali. Za „konieczne” – w każdym razie w okresie przejściowym można też uznać jeszcze dalej idące ograniczenia prawa własności, przekreślające swobodę pobierania pożytków przez ustalenie wysokości czynszu w taki sposób, aby czynsz pokrywał tylko koszty eksploatacji i utrzymania budynku.

Analiza unormowań ustawy z 1994 r. prowadzi jednak do stwierdzenia, że wprowadzone w nich ograniczenia prawa własności nie zatrzymują się na tym poziomie. Obecne ujęcie przepisów o czynszu regulowanym w sposób świadomy pozostawia jego wysokość poniżej rzeczywistych kosztów ponoszonych przez właściciela budynku. Rozwiązanie takie, samo w sobie nie musiałoby być uznane za niekonstytucyjne, gdyby równolegle istniały inne mechanizmy prawne rekompensujące ponoszone w ten sposób straty. Mechanizmów takich jednak nie stworzono. Tym samym, obowiązujące przepisy oparte są na założeniu, iż własność musi – do 2004 r. przynosić straty właścicielowi, a zarazem że właściciel ma obowiązek łożenia na utrzymanie przedmiotu swojej własności w określonym stanie.

Oznacza to, że ustawa z 1994 r. przerzuciła na właścicieli budynków główny ciężar ofiar, jakie społeczeństwo musi ponieść na rzecz najemców, a w każdym razie tych spośród najemców, którzy znajdują się w trudnej sytuacji finansowej. Nie wykorzystano natomiast innych możliwych środków, jak chociażby dofinansowywania ze środków publicznych kosztów utrzymania i remontów budynków, o których mowa w art. 56 ust. 1, pełnego uwzględnienia w przepisach podatkowych strat oraz nakładów ponoszonych przez właściciela, czy zróżnicowania wysokości czynszu w zależności od dochodów najemcy.

Zamiast tego posłużono się środkiem najprostszym (bo pozornie najtańszym społecznie), tzn. ukształtowano maksymalną wysokość czynszów na niskim poziomie, dozwolono radom gmin na odstępstwa poniżej tego poziomu, a przez to założono, że pozostałe koszty utrzymania budynku pokryje jego właściciel z własnych źródeł. Nie zachowano przy tym jakiegokolwiek proporcji pomiędzy rozkładem ciężarów (ofiary) pomiędzy właścicieli a pozostałych członków społeczeństwa.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla raz jeszcze, że w dobie dzisiejszej istnieje – konstytucyjnie uznana konieczność ochrony praw lokatorów (a więc nie tylko najemców), i może ona znajdować wyraz m.in. w przepisach ustalających maksymalną wysokość czynszów. Nie jest jednak konstytucyjną koniecznością, aby realizacja tej ochrony odbywała się przede wszystkim na koszt osób fizycznych, będących właścicielami budynków, bo nie tylko na nich ciąży obowiązek solidaryzmu społecznego i pomocy słabszym. Możliwe jest przyjęcie innych rozwiązań prawnych, tak aby zarazem zapewnić najemcy niezbędną ochronę, a właścicielowi minimum środków, pozwalających na pokrywanie niezbędnych kosztów, które częściowo wylicza art. 21 ustawy. Nie jest rzeczą Trybunału Konstytucyjnego wskazywanie konkretnych rozwiązań oraz określanie relacji pomiędzy obciążeniami, jakie mają spoczywać na najemcach, właścicielach i na ogóle społeczeństwa. Trybunał uznaje jednak, że nie ma argumentów konstytucyjnych uzasadniających konieczność nałożenia tych kosztów przede wszystkim na właścicieli. Możliwe jest bowiem przyjęcie innych rozwiązań, mniej uciążliwych dla właścicieli, a w równym stopniu chroniących najemców. Trzeba zaś podkreślić, że dopuszczalność wprowadzania ograniczeń praw jednostki wymaga – na tle art. 31 ust. 3 zd. 1 konstytucji wykazania, że były one konieczne.

Wobec tego, że istnieje możliwość osiągnięcia celu społecznego, jakim jest ochrona najemców, poprzez inne, mniej dotkliwe dla właścicieli ograniczenia ich prawa własności, nie można uznać, aby obecne unormowanie art. 56 ust. 2 ustawy z 1994 r. było „koniecznym” – w rozumieniu art. 31 ust. 3 zd. 1 konstytucji ograniczeniem prawa własności. Tym samym art. 56 ust. 2 należy uznać za niezgodny z konstytucją. Ograniczenie prawa własności (jak zresztą każdego innego prawa czy wolności gwarantowanej konstytucyjnie), które nie jest „konieczne”, nie czyni też zadość konstytucyjnym wymaganiom wynikającym z zasady proporcjonalności.

Dodać należy, że art. 28 ustawy z 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, przewiduje, iż wysokość czynszu płaconego przez najemcę lokalu mieszkalnego w budynku towarzystwa budownictwa społecznego, nie może w skali roku przekraczać 4% wartości odtworzeniowej lokalu obliczonej według przepisów wydanych na podstawie ustawy o najmie lokali mieszkalnych. Jest to granica wyższa od przewidywanej w art. 56 ust. 2 w zw. z art. 25 ustawy o najmie, mimo że zgodnie z art. 30 ustawy z 1995 r. najemcą lokalu w budynku towarzystwa budownictwa

społecznego może być tylko osoba o ustawowo określonym, niskim dochodzie. Wprowadzenie granicy 4% w ustawie z 1995 r. podważa możliwość traktowania ograniczeń ustanowionych w art. 56 ust. 2 ustawy z 1994 r. jako „koniecznych”.

D. Obecne rozwiązanie nasuwa też daleko idące wątpliwości co do dochowania konstytucyjnego wymogu, aby ograniczenia praw i wolności były ustanawiane „tylko w ustawie”. Jak już wskazywano, art. 25 ust. 2 ustawy ustala tylko maksymalną wysokość czynszu regulowanego, natomiast art. 26 pozostawia ustalenie stawek czynszu poszczególnym radom gminy, które dokonują tego w drodze uchwały. Nie ustanowiono przy tym na tyle wyraźnego powiązania art. 26 z przepisami określającymi obowiązki wynajmującego, aby w procesie stosowania ustawy z 1994 r. uznawano, iż minimalna wysokość czynszu musi wynikać – w ramach limitu 3 %, o którym mowa w art. 25 ust. 2 – z uwzględnienia wszystkich kosztów, a w szczególności tych, o jakich mowa w art. 21 ust. 1. Oznacza to, że przepisy ustawy zostały sformułowane w sposób pozwalający na przypisanie radom gmin swobody w określaniu stawek czynszu regulowanego. W praktyce doprowadziło to do powszechnego ustalania tych stawek poniżej granicy 3%. Wymiar czynszu pozostaje „otwarty” w tym sensie, że z ustawy nie wynika jakakolwiek minimalna granica tego wymiaru.

Nie budzi to zasadniczych wątpliwości w odniesieniu do budynków składających się na zasób mieszkaniowy gminy, bo rada gminy ustalając czynsz regulowany podejmuje decyzje dotyczące własności komunalnej. Gmina nie może oczywiście podejmować zupełnie dowolnych decyzji dotyczących jej własności, bo – jako publiczna osoba prawna jest skrepowana przepisami ustawowymi. Do tej sytuacji nie ma zastosowania art. 31 ust. 3, ponieważ gmina nie jest podmiotem praw i wolności konstytucyjnie przyznanych jednostce. Natomiast mechaniczne odniesienie przez art. 56 ust. 2 ustawy tego mechanizmu do czynszu w budynkach stanowiących własność osób fizycznych powoduje, że o zakresie ograniczeń decyduje częściowo ustawodawca (gdy chodzi o maksymalną wysokość czynszu), a częściowo rada gminy (gdy chodzi o faktyczną wysokość czynszu) i to w sposób nie poddany żadnym ustawowym ograniczeniom co do minimalnej wysokości czynszu regulowanego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ustawa pozostawiła radom gmin zbyt nieokreślony zakres swobody, by można było mówić o spełnieniu na poziomie ustawowym nakazu kompletności regulacji ograniczeń praw jednostki (prawa własności), tak jak tego wymaga art. 31 ust. 3 zd. 1 konstytucji.

7. Uznanie, że art. 56 ust. 2 ustawy z 1994 r. narusza zasadę proporcjonalności, zwalnia Trybunał Konstytucyjny od obowiązku zajmowania stanowiska jeszcze wobec zarzutu naruszenia przez ten przepis „istoty” prawa własności, bo nie wpłynęłoby to już w żaden sposób na merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy.

Tylko więc na marginesie należy zauważyć, że ocena, czy zachowana została „istota” prawa własności, musi być dokonywana nie tylko na tle analizy kontrolowanego przepisu, ale też na tle sumy istniejących ograniczeń tego prawa. Może się bowiem okazać, iż konkretne ograniczenie (jak choćby ustanowienie czynszu regulowanego) jest rekompensowane przywilejami czy ułatwieniami w innych dziedzinach. Jak już jednak wskazano, ustawodawca nie wprowadził jakichkolwiek uregulowań rekompensujących tego typu. Należy podkreślić, że skoro własność zobowiązuje, to prawa właściciela mogą ulegać różnym ograniczeniom, zwłaszcza gdy tego wymagają zasady solidaryzmu społecznego. Nie może jednak być tak, że podstawowe koszty pomocy słabszym członkom społeczeństwa zostają przerzucone przede wszystkim na właścicieli kamienic czynszowych. Do takiej właśnie sytuacji doprowadziło mechaniczne odniesienie w art. 56 ust. 2 do budynków prywatnych, tych zasad i mechanizmów, które w art. 25 i 26 mają zastosowanie do gmin.

Trybunał Konstytucyjny uważa, że doszło przez to do sytuacji, gdy przepisy prawa świadomie ukształtowały instytucję czynszu regulowanego w sposób pozostawiający jego wysokość poniżej rzeczywistych kosztów ponoszonych przez właściciela budynku. Nie można więc twierdzić, jak to czyni Prokurator Generalny, że ustanowienie czynszu regulowanego nie pozbawia właściciela podstawowych uprawnień wynikających z prawa własności. Jest to teza generalnie słuszna, bo przepisów ustalających maksymalną wysokość czynszu nie można uznawać za niekonstytucyjne *per se*. Wersja tej instytucji przyjęta jednak w art. 56 ust. 2 ustawy z 1994 r., skumulowana z innymi regulacjami odnoszącymi się do budynków prywatnych przybrała postać nie pozostawiającą właścicielowi nawet minimalnego substratu prawa własności.

W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego doszło w ten sposób do zniweczenia istotnego składnika prawa własności, jakim jest prawo pobierania pożytków, przy jednoczesnym wydrążeniu z treści drugiego składnika, jakim jest prawo rozporządzania. W efekcie prawu własności został nadany w gruncie rzeczy pozorny charakter, a to przekreśla realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 konstytucji. Tym samym można by rozważać, czy nie doszło do naruszenia „istoty” tego prawa, jednakże dalsza analiza w tym względzie nie jest już niezbędna.

Do podobnych wniosków dojść trzeba na tle art. 2 konstytucji i sformułowanej tam zasady demokratycznego państwa prawnego. Naruszenie wymagań wyznaczonych ustawodawcy w art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 jest równoznaczne z naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego. Rozwijanie tego wątku nie jest jednak niezbędne, bo i bez przywoływania art. 2 możliwe jest uznanie niekonstytucyjności badanego przepisu.

8. Trybunał Konstytucyjny rozważył następnie argument, że stan niekonstytucyjności wynika przede wszystkim z niewłaściwego stosowania przez gminy ustawy z 1994 r., co jednak nie dyskwalifikuje samego przepisu art. 56 ust. 2.

Zgodzić się należy z Sądem Najwyższym, gdy stwierdza, że „koszty najmu lokalu mieszkalnego powinny obejmować zawsze koszty rzeczywiste utrzymania tego lokalu (art. 21 ustawy z 1994 r.), a art. 25 ust. 2 tej ustawy wprowadza jedynie ściśle określone ograniczenie w tym zakresie, które nie może być interpretowane rozszerzająco”. Trzeba jednak zauważyć, że w tym samym postanowieniu Sąd Najwyższy wskazuje, iż nie jest możliwe pójście drogą proponowaną w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 grudnia 1997 r. a więc wyprostowanie braków i niejasności ustawy w drodze orzecznictwa sądowego. Trzeba też mieć na uwadze jednolitość stosowania art. 25 i 26 w skali kraju. Zakreślanie stawek czynszu w sposób nie pozwalający na pokrycie kosztów eksploatacji budynków jest zjawiskiem powszechnym i nie można go traktować w kategoriach jednostkowych błędów czy nadużyć w stosowaniu ustawy. Nawet jeżeli przepisy ustawy nie dają podstaw do przyznawania radom gmin uznaniowej swobody decydowania o stawkach czynszu regulowanego, to taka właśnie sytuacja zaistniała w praktyce stosowania ustawy. Nie może to pozostawać poza zasięgiem uwagi Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny uważa, że niezgodność ustawy z konstytucją może przybierać różne formy. W niektórych wypadkach naruszenie konstytucji jest widoczne już na tle tekstu ustawy, który zawiera normy nie dające się pogodzić z normami, zasadami czy wartościami konstytucyjnymi, niezależnie od stosowanych metod wykładni. Niekiedy jednak rzeczywiste znaczenie ustawy (zapisanych w niej norm) może ujawnić się dopiero w procesie jej stosowania. Niezależnie od intencji twórców ustawy, organy ją stosujące mogą wydobyć z niej treści nie do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami, których poszanowania wymaga konstytucja (zob. m.in. *orzeczenia z: 20 listopada 1995 r., K. 23/95, OTK ZU Nr 2/1995, s. 123-133; 17 lipca 1996 r., K. 8/96, OTK ZU 1996, s. 272; wyrok z 24 czerwca 1998 r., K. 3/98, OTK ZU 1998, s. 343-344*). W takiej sytuacji Trybunał Konstytucyjny (a także inne organy władzy sądowniczej) powinny w pierwszym rzędzie wykorzystać technikę wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją, tak aby wyeliminować nieprawidłowości jej stosowania i narzucić organom władzy publicznej właściwe rozumienie przepisów ustawy. Są jednak granice posługiwania się tą techniką, zwłaszcza, gdy praktyka stosowania ustawy narusza podstawowe prawa i wolności jednostki. W takiej sytuacji konieczne może okazać się orzeczenie niekonstytucyjności ustawy, bo ustawa sformułowana w sposób na tyle niepełny lub nieprecyzyjny, że pozwala to na nadawanie jej praktycznego kształtu kolidującego z konstytucją, nie odpowiada konstytucyjnym wymaganiom stanowienia prawa. Ocena możliwa jest tylko na tle konkretnej praktyki stosowania poszczególnych przepisów i to powinno decydować o wyborze dalszych środków przez Trybunał Konstytucyjny.

W rozpatrywanej sprawie Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że zastosowanie techniki wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją nie rozwiązałoby problemu. Próba zastosowania tej techniki przez Naczelny Sąd Administracyjny nie spotkała się bowiem z akceptacją Prezesa NSA (który wystąpił z rewizją nadzwyczajną) i nie znalazła poparcia w uzasadnieniu pytania prawnego przedstawionego przez Sąd Najwyższy. Tym samym należy uznać, że treść nadana przez praktykę art. 25 i 26 w odniesieniu do lokali, o których mowa w art. 56 ust. 1 oraz 2 ustawy z 1994 r., stała się po pięciu latach jej stosowania rzeczywistą i jedyną treścią tych przepisów. Skoro zaś Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Sądu Najwyższego co do niekonstytucyjności obecnego stanu rzeczy, to konieczne jest wydanie orzeczenia o niekonstytucyjności przepisów, które stanowią podstawę tego stanu rzeczy.

IV

1. Trybunał Konstytucyjny rozważył następnie konstytucyjne aspekty sytuacji najemcy. Jak już wskazano wyżej, najem lokalu mieszkalnego stanowi „inne prawo majątkowe” w rozumieniu art. 64 ust. 1 konstytucji, a władze publiczne są zobowiązane do troski o zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych obywateli. Tym samym, istniejące stosunki najmu podlegają ochronie konstytucyjnej.

Zasadę stabilizacji najmu (tak jak wyraża ją art. 32 w związku z art. 56 ust. 1 ustawy z 1994 r.) trudno byłoby traktować jako element „istoty” tego prawa majątkowego, jako że charakterystyczną cechą umowy najmu jest jej ograniczenie w czasie. Zasada stabilizacji najmu została ukształtowana na poziomie ustawowym, a nie konstytucyjnym, niemniej *de lege lata* stanowi ona, obok instytucji czynszu regulowanego – podstawowy składnik stosunków najmu, które objęte są zakresem ustawy z 1994 r. Na tle zasady zaufania obywatela do państwa, ingerencja ustawodawcy (jak i pozostałych władz) w te stosunki może następować tylko w ogólnych ramach wyznaczanych przez art. 31 ust. 3 konstytucji.

Nie jest jednak przedmiotem orzekania Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie abstrakcyjne wskazywanie zakresu dopuszczalnych ograniczeń prawa najmu, choć nie można zapominać, że jako prawo majątkowe względne ma ono zupełnie inny charakter niż prawo własności, a w szczególności w jakimś momencie ustaje. Przy ocenie ustawy z 1994 r. znaczenie zasadnicze ma wyznaczenie przez nią horyzontu czasowego określonego datą 31 grudnia 2004 r. w ramach którego czynsze mają być poddane publicznej regulacji. Szczególnie istotne jest ustalenie, że czynsz regulowany nie może przekraczać w stosunku rocznym 3% wartości odtworzeniowej lokalu (art. 25 ust. 2), a jeśli opłacanie czynszu regulowanego przekroczy możliwości finansowe najemcy, będzie on miał prawo do otrzymania dodatku mieszkaniowego (art. 39 i nast.). Sformułowane zostało w ten sposób

swego rodzaju zobowiązanie ustawodawcy, iż do 31 grudnia 2004 stosunki najmu w lokalach, które stanowią zasób mieszkaniowy gminy, a także w lokalach, określonych w art. 56 ust. 1, zachowają swój dotychczasowy kształt, m.in. co do wysokości czynszu, chyba że rada gminy (w trybie art. 56 ust. 3) dokona skrócenia tego terminu. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że na tle zasad: ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego, wynikających z klauzuli państwa prawnego (art. 2 konstytucji) i mających charakter wiążący dla ustawodawcy – odstąpienie od tego modelu stosunków najmu byłoby dopuszczalne tylko w razie zaistnienia szczególnej konieczności publicznej. Taka konieczność w obecnej chwili nie zachodzi, a tym samym najemcy, do których zostały odniesione postanowienia art. 25 i 26 ustawy z 1994 r., nie mogą zostać poddani innym regułom najmu przed upływem wyznaczonego w ustawie terminu, chyba że w danej gminie osiągnięty zostanie zadowalający stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, jak to dopuszcza art. 56 ust. 3. Gdyby więc w wyniku bezczynności ustawodawcy miało dojść do wprowadzenia czynszu wolnego wraz z utratą mocy prawnej art. 56 ust. 2, to można byłoby sobie wyobrazić, że w zakresie przekraczającym granicę 3%, o której mowa w art. 26 ust. 2 takie zastosowanie art. 20 i 21 mogłoby zostać uznane za niezgodne z konstytucją.

Na marginesie zauważyć należy, że określenie maksymalnego terminu obowiązywania czynszu regulowanego w budynkach (lokalach) stanowiących własność osób fizycznych wyraża też zobowiązanie ustawodawcy – adresowane do właścicieli – do zniesienia obecnego kształtu tej instytucji nie później niż z końcem 2004 r. Także to zobowiązanie widzieć należy na tle zasady zaufania obywatela do państwa.

2. Orzeczenie niekonstytucyjności art. 56 ust. 2 trzeba widzieć na tle konstytucyjnie wyznaczonych ram kształtowania stosunków najmu. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny odsunął w czasie – i to na maksymalnie dopuszczalny okres – wejście w życie swojego orzeczenia, tak aby ustawodawca mógł wywiązać się z obowiązku dokonania odpowiednich zmian w przepisach regulujących najem lokali mieszkalnych. Zmiany te muszą, z jednej strony szanować prawo własności, a z drugiej strony chronić uprawnienia najemców przyrzeczone im w ustawie z 1994 r.

Nie jest rzeczą Trybunału Konstytucyjnego wskazywanie ustawodawcy, jakie rozwiązania powinien wprowadzić do nowej regulacji ustawowej, choć wyraźnie wskazać należy, że zaniechanie przyjęcia takiej regulacji przed wejściem w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego spowodowałoby powstanie stanu sprzecznego z konstytucją i stanowiłoby naruszenie konstytucyjnych obowiązków organów odpowiedzialnych za stanowienie prawa. Trzeba jedynie podkreślić, iż w ramach mechanizmu zarysowanego w ustawie z 1994 r. tkwią jeszcze poważne rezerwy, zwłaszcza gdyby miało się okazać, że utrzymanie czynszu regulowanego na granicy 3% wartości odtworzeniowej lokalu

tworzyłyby wystarczające środki dla pokrycia kosztów eksploatacji budynku. W sytuacji zaś, gdy właściciel nie byłby już postawiony przez prawo przed koniecznością stałego ponoszenia strat, nawet gdyby w okresie przejściowym nie mógł on jeszcze osiągać zysków, znacznie trudniej byłoby postawić zarzut nadmiernego ograniczenia prawa własności. Ustawa z 1994 r. nie gwarantuje utrzymywania czynszu regulowanego na poziomie zdecydowanie niższym od granicy wyznaczonej w art. 25 ust. 2 i w tym zakresie zasada zaufania obywatela do państwa nie czyni przeszkód w takim zrewidowaniu mechanizmów z art. 25 i 26, aby chociaż przez powiązanie ich z postanowieniami art. 21 przyjąć unormowania mieszczące się w konstytucyjnie wyznaczonych ramach. Ochronie niezamożnych lokatorów służyłaby zaś instytucja dodatków mieszkaniowych, które w razie realnej podwyżki czynszów musiałyby przybrać bardziej powszechny charakter. Stanowiłoby to oczywiście obciążenie budżetu gminy, ale obowiązek troski o najłabsze finansowo grupy społeczne spoczywa w pierwszym rzędzie na władzach publicznych (i na podatnikach finansujących działania tych władz). Nie przekreśla to obciążeń spoczywających nadal na właścicielach domów wielomieszkaniowych, bo ich prawo własności nadal pozostanie w istotny sposób ograniczone, usunie jednak sytuację przejętą z poprzedniej epoki ustrojowej, gdy z właścicieli tych czyni się jedyne podmioty zobowiązane do finansowania potrzeb mieszkaniowych najemców.

Konieczność dalej idących zmian ustawodawczych zaistniałaby dopiero, gdyby okazało się, że wskaźnik 3% wartości odtworzeniowej lokalu nie wystarcza dla rozwiązania problemu. Sposób i zakres ich przeprowadzenia jest sprawą ustawodawcy, a Trybunał Konstytucyjny poprzestaje tylko na przypomnieniu, że nie jest konstytucyjnie zakazane dokonywanie takiej redystrybucji dochodów budżetowych, by udzielać stosownej pomocy uboższym warstwom społeczeństwa. Raz jeszcze bowiem trzeba podkreślić, iż nie ma liniowej zależności między prawami właścicieli i prawami najemców. Konstytucyjna niedopuszczalność sprowadzania przychodu właściciela poniżej pewnego minimum nie oznacza automatycznie konieczności podwyższania czynszów obciążających najemców, bowiem problem może zostać rozwiązany przez odpowiednie zaangażowanie publicznych środków finansowych. Konkretnie decyzje należą do ustawodawcy, a ocena ich trafności oraz sprawiedliwości społecznej jest dokonywana przez wyborców, wyznaczających polityczną i personalną kompozycję parlamentu.

V

1. Trybunał Konstytucyjny rozważył następnie zarzut naruszenia art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji Europejskiej. W polskiej wersji podanej w Dzienniku Ustaw stanowi on – w ust. 1, że: *„Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i*

na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego". Ust. 2 dopuszcza natomiast ustanawianie ograniczeń prawa własności: „*Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych*".

W orzecznictwie strasburskim przyjmuje się, że: „artykuł ten zawiera trzy oddzielne zasady. Zdanie pierwsze pierwszego ustępu gwarantuje spokojne korzystanie z mienia. Drugie zdanie mówi o możliwości pozbawienia mienia, ale pod pewnymi warunkami. Trzecia zasada wynika z ust. 2 i stanowi, iż państwa uprawnione są m.in. do kontroli korzystania z mienia zgodnie z interesem ogólnym. Zasady druga i trzecia, dotyczące konkretnych sposobów ingerencji w prawo do spokojnego korzystania z mienia, należy interpretować z uwzględnieniem pierwszej zasady mającej charakter ogólny” (*orzeczenie z 23 września 1982 r. – Sporrang i Lonnroth v. Szwecja* oraz liczne późniejsze; zob. M.A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1998, s. 380).

Na tle tych założeń ogólnych, Europejski Trybunał Praw Człowieka kilkakrotnie zajmował się problematyką „najmu regulowanego”. W większości wypadków zarzuty dotyczyły przepisów ograniczających możliwość rozwiązania stosunku najmu, nawet wtedy gdy lokal był potrzebny właścicielowi. Jak wskazano w orzeczeniu z 28 września 1995 r. (*Spadea i Scalabrino v. Włochy*), ustawy ograniczające prawo własności „są szczególnie powszechne w zakresie mieszkalnictwa, które w społeczeństwach współczesnych stanowi podstawowy przedmiot troski polityki socjalnej i ekonomicznej. Dla realizowania tej polityki, ustawodawcy musi przysługiwać szeroki margines oceny, tak co do samego istnienia problemów troski publicznej, uzasadniających wprowadzanie środków kontroli (własności), jak i co do wyboru konkretnych regulacji służących realizacji tych środków. Trybunał respektuje oceny ustawodawcy odnośnie interesu publicznego, chyba że okażą się one w sposób oczywisty pozbawione racjonalnej podstawy” (no. 29). Wszelka ingerencja w prawo własności musi „wyrażać uczciwą równowagę pomiędzy wymogami interesu publicznego i nakazem ochrony praw podstawowych jednostki” (no. 33). Nie można też uważać, że doszło do pozbawienia własności w rozumieniu art. 1 ust. 1, bo „skarżący zachowali możliwość zbycia swej własności i regularnie otrzymywali czynsz” (no. 28). Podobne stanowisko Trybunał zajął w orzeczeniach *Scollo v. Włochy* (28 września 1995 r.) i *Velosa Baretto v. Portugalia* (21 listopad 1995 r.). We wszystkich tych orzeczeniach zarzuty dotyczyły jednak ograniczeń dopuszczalności rozwiązania umowy najmu i usunięcia lokatora, a nie ograniczeń wysokości czynszu. Co więcej, argument regularnego opłacania czynszu był używany przez Trybunał dla uzasadnienia, że nie doszło do naruszenia prawa własności. Orzeczenia

te poza – oczywistym skądinąd – wskazaniem, że dopuszczalna jest sama instytucja „najmu regulowanego”, nie dostarczają więc relewantnych argumentów dla rozwiązania kwestii rozważanej tu przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Jedyne orzeczenie, w którym centralnym problemem była wysokość czynszu, zapadło w sprawie *Mellacher i inni v. Austria* (23 listopada 1989 r.) na tle ustawy, która w istotny sposób obniżyła maksymalną wysokość czynszów. Trybunał uznał, że nie doszło w ten sposób do pozbawienia własności, gdyż „nie nastąpiło przeniesienie własności (na inny podmiot), ani też skarżący nie zostali pozbawieni prawa użytkowania, wynajmowania lub sprzedaży swej własności. Zakwestionowane ustawodawstwo pozbawiło ich wprawdzie części przychodu z ich własności, ale traktować je należy jedynie jako uregulowanie sposobu używania własności” (no. 44). Uregulowanie to nie narusza art. 1 ust. 2, bo nie jest „w oczywisty sposób pozbawione racjonalnej podstawy”. Oceniać je więc należy na tle zasady proporcjonalności. W nawiązaniu do wcześniejszych orzeczeń, Trybunał wskazał, że ingerencje w prawo własności muszą „wyrażać uczciwą równowagę pomiędzy wymogami interesu publicznego i nakazem ochrony praw podstawowych jednostki. Poszukiwanie tej równowagi jest odzwierciedlone w strukturze art. 1 jako całości, a więc także w jego ust. 2” (no. 48). Skarżący podnosili w szczególności, że poziom czynszów został ustalony w sposób arbitralny i pozbawiony uzasadnienia: „nie tylko nie pozostawiając skarżącym jakiegokolwiek marginesu zysku, ale nawet nie wystarczającego dla pokrycia ich wydatków” (no. 54). Trybunał wskazał jednak, że: „trzeba też wziąć pod uwagę inne postanowienia ustawy z 1981 r., które uzupełniają podstawowe unormowanie, zawarte w jej art. 16 ust. 2. Zgodnie z art. 15 ustawy, czynsz obejmuje nie tylko stawkę wyliczaną od metra kwadratowego, ale także uwzględnia część innych wydatków, ponoszonych przez właściciela, które może przesunąć on na najemcę. Zgodnie z art. 22, wydatki te obejmują m.in. koszty ubezpieczenia, koszty zarządzania i innych usług oraz podatków. Dodatkowo, w celu umożliwienia finansowania prac z zakresu utrzymania i ulepszenia budynku, art. 18 i 45 przewidują obowiązkowy udział najemców, wyrażający się podniesieniem czynszu, a art. 20 pozwala właścicielowi (przy zachowaniu pewnych warunków) obciążać najemców 20% udziałem w ogólnych kosztach tych prac” (no. 55). Z tych m.in. względów Europejski Trybunał Praw Człowieka nie dopatrywał się naruszenia art. 1 przez ustawodawstwo austriackie.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że orzeczenie *Mellacher* tylko częściowo znajduje zastosowanie do rozpatrywanego w niniejszej sprawie pytania prawnego. W sposób bezsporny wynika z niego jedynie stwierdzenie, iż czynsz regulowany jako taki, może być uznany za dopuszczalny – na tle Konwencji Europejskiej – jako ograniczenie prawa własności. Taka sama konkluzja możliwa jest do przyjęcia na tle Konstytucji RP. Zarazem jednak, gdy chodzi o relację wysokości czynszu i poziomu kosztów ponoszonych

przez właściciela, to uznanie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, że nie doszło do naruszenia art. 1 Protokołu, zostało oparte o analizę konkretnych postanowień ustawy austriackiej, przewidujących że czynsz nie może ograniczać się do urzędowo ustalonej stawki od metra kwadratowego, ale musi też uwzględniać inne, szczególne wydatki ponoszone przez właściciela. Innymi słowy, Trybunał wykazał, że ustawodawca austriacki w sposób należyte uwzględniający niuanse określił zasady kalkulacji czynszu.

3. Jak już była wyżej mowa, ustawodawca polski, nie przewidział uwzględniania tego typu niuansów przy kalkulacji czynszu regulowanego, ani też nie powiązał tej kalkulacji z obowiązkami właściciela, częściowo wskazanymi w art. 21 ustawy. Doprowadziło to do sytuacji, gdy przepisy prawa w sposób świadomy ukształtowały instytucję czynszu regulowanego w sposób pozostawiający jego wysokość poniżej rzeczywistych kosztów ponoszonych przez właściciela budynku. Nie ma więc na tyle wyraźnej bliskości między ustawodawstwem polskim a austriackim, aby orzeczenie Mellacher uznawać za precedens w pełni kontrolujący rozstrzygnięcie niniejszej sprawy. Na marginesie trzeba dodać, że w Austrii już ustawa z 1922 r. o kontroli czynszów przewidywała możliwość ich podniesienia, jeżeli dochody z czynszu – w skali poprzednich 7 lat – nie pokrywały koniecznych wydatków na utrzymanie budynku.

Trybunał Konstytucyjny uważa, że nie jest jego zadaniem uzupełnianie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Biorąc jednak pod uwagę znaczenie, jakie Europejski Trybunał przywiązuje do regularnego opłacania czynszu i rzetelnych zasad jego kalkulacji, przy braku takich mechanizmów i gwarancji w prawie polskim, uznać należy, że dla rozważań prowadzonych na płaszczyźnie polskiego prawa konstytucyjnego – stanowić to może dodatkowy argument za uznaniem, iż art. 56 ust. 2 ustawy z 1994 r. narusza Konstytucję RP.

VI

Trybunał Konstytucyjny rozważył następnie zarzut naruszenia zasady równości. W pytaniu prawnym Sądu Najwyższego nie wyjaśniono jednak w sposób do końca jasny, na czym miało polegać naruszenie owej zasady. Wskazano jedynie, że „na właścicieli lokali (budyneków) mieszkalnych przerzucone zostały przez ustawodawcę wszelkie koszty realizowanej w tym zakresie polityki mieszkaniowej władz publicznych”. Przerzucenie kosztów polityki mieszkaniowej państwa na jedną tylko grupę obywateli, tj. właścicieli mieszkań i budyneków narusza, w ocenie Sądu, zasadę równości.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego takie przerzucenie kosztów naruszyło art. 31 ust. 3 konstytucji poprzez swój nieproporcjonalny (niekonieczny) charakter. Trudniej jednak dopatrzeć się także naruszenia zasady równości, w każdym razie na tle wskazanego

wyżej zarzutu. Nie narusza bowiem konstytucji samo wyodrębnienie przez ustawę klasy właścicieli lokali (budynków) i szczególne ukształtowanie ich sytuacji prawnej. Jak wskazano już w orzeczeniu z 9 marca 1988 r. (*U. 7/87, OTK ZU Nr 1/1997, s. 14*), „równość wobec prawa to także zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium zróżnicowania podmiotów (adresatów) prawa. Oznacza ono uznanie tej, a nie innej cechy za istotną, a tym samym uzasadnioną w regulowanej materii”.

W dziedzinie stosunków mieszkaniowych nie budzi wątpliwości kryterium prawa własności jako podstawa zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów (adresatów) prawa. Jak już była mowa wyżej, pozycja prawna właściciela ma zawsze charakter szczególny i nie ma przeszkód aby prawo dawało temu wyraz. Nie ma też przeszkód aby prawo nakładało na właściciela pewne dodatkowe obciążenia czy obowiązki, stosownie do zasady iż „własność zobowiązuje”. Toteż oparcie uregulowań ustawowych na wyodrębnieniu klasy właścicieli i poddaniu ich odrębnej regulacji prawnej nie może budzić zastrzeżeń z punktu widzenia zasady równości. Odmienną sprawą jest natomiast treść tej regulacji i zakres obowiązków oraz ciężarów nakładanych na właścicieli. Te oceny mogą być jednak dokonane na tle zasady proporcjonalności i nie jest konieczne dodatkowe wtłaczanie ich w konstrukcje związane z zasadą równości.

Nie jest to też konieczne z tego względu, że już konfrontacja z zasadą proporcjonalności doprowadziła do uznania niekonstytucyjności art. 56 ust. 2 ustawy z 1994 r. Trybunał Konstytucyjny nie widzi więc potrzeby szerszego rozważania konsekwencji zasady równości, bo nie mogłoby to już mieć wpływu na zasadniczą treść jego rozstrzygnięcia. W szczególności Trybunał Konstytucyjny nie wnika w różne inne aspekty zasady równości, jakie mogą rysować się na tle istniejących pozostałości publicznej gospodarki lokalami i ogranicza swoje stwierdzenie zgodności z konstytucją tylko do tego aspektu, który został wskazany w pytaniu prawnym Sądu Najwyższego.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędziego TK Biruty Lewaszkiewicz-Petrykowskiej
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r.
sygn. P. 11/98

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zgłaszam zdanie odrębne do tezy I pkt 1 oraz tezy II wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2000 r. w sprawie o sygn. P. 11/98. Wyrażam przekonanie, że art. 56 ust. 2 w związku z art. 25 i

26 ustawy z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

1. Trybunał Konstytucyjny słusznie ujął rozważania prawne w niniejszej sprawie jako próbę rozstrzygnięcia kolizji zachodzącej między dwójgiem praw chronionych przez ustawę zasadniczą. W sposób nieuzasadniony przyjął jednak, że ograniczenia prawa własności spowodowane utrzymaniem czynszu regulowanego najmu mieszkań wykraczają poza granice wyznaczone w art. 31 ust. 3 konstytucji.

Konstytucyjne gwarancje prawa najmu wynikają z normy ogólnej, jaką jest art. 64 ust. 1 i 2 konstytucji. Prawo najmu jest bowiem jednym z praw majątkowych, podlegających „równej dla wszystkich ochronie prawnej”, statuowanej tą samą normą, co ochrona własności. Na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i stanowiska doktryny nie ulega też wątpliwości, że art. 21 ust. 1 konstytucji, głoszący, iż „Rzeczpospolita Polska chroni własność”, odnosi się nie tylko do prawa własności w rozumieniu kodeksu cywilnego, lecz do wszelkich praw majątkowych, a zatem także do prawa najmu. Na tym nie wyczerpuje się jednak konstytucyjno-prawna pozycja prawa najmu mieszkania. Konstytucja gwarantuje bowiem poszanowanie szeregu praw osobistych człowieka, których urzeczywistnienie jest możliwe tylko pod warunkiem zapewnienia prawa do mieszkania. Jest ono konieczne dla realizacji takich konstytucyjnie chronionych wolności i praw, jak życie prywatne i rodzinne (art. 47), zdrowie (art. 68), możliwość kształcenia (art. 70), ochrona dobra rodziny (art. 71). Uzasadnia to pogląd, iż także na tle polskiej ustawy zasadniczej w pełni aktualna pozostaje teza o istnieniu prawa do mieszkania, które w hierarchii praw podmiotowych ma charakter fundamentalny. Teza ta została wprost sformułowana w art. 1 obowiązującej we Francji ustawy z 6 lipca 1989 r. służącej ochronie najmu mieszkania oraz w orzecznictwie Niemieckiego Sądu Konstytucyjnego, zwłaszcza w orzeczeniu z 26 maja 1993 r., w którym podkreślono, że przysługujące najemcy prawo do lokalu wypełnia funkcje, jakie przypisywane są własności. Z tego powodu ochrona własności przewidziana w § 14 Konstytucji Niemieckiej rozciąga się także na prawo najmu mieszkania.

Ochrona prawa do mieszkania niemal we wszystkich krajach europejskich pociąga za sobą ograniczenia prawa własności. Analiza orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dowodzi, że nie istnieje abstrakcyjny poziom dopuszczalnych ograniczeń prawa własności; tylko znajomość sytuacji ekonomicznej i społecznej panującej w konkretnym państwie w danej chwili pozwala na dokonanie prawidłowej oceny wprowadzonych przez ustawodawcę ograniczeń własności. Europejski Trybunał wielokrotnie podkreślał prawo każdego Państwa do kontrolowania „korzystania z

własności”, jak również i to, że „margines oceny pozostawiony ustawodawcy w urzeczywistnianiu polityki społecznej i gospodarczej powinien być szeroki”, a „Trybunał będzie szanował ocenę ustawodawcy co do tego, co leży w interesie ogólnym” (*Case of Spadea and Scalabrino*, 28 września 1994 r., *Orzecznictwo Strasburskie*, Toruń 1998, t. II, s. 901, 902; por. też *Case of James and Others*, 21 lutego 1986 r., *Case of Mellacher and Others*, 19 grudnia 1989 r.).

Rozważając pytanie prawne w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił w sposób dostateczny sytuacji mieszkaniowej w Polsce. Jest rzeczą zupełnie oczywistą, że wygląda ona znacznie gorzej niż w krajach Europy Zachodniej, gdzie od kilkudziesięciu lat nieprzerwanie rozwija się prywatne budownictwo mieszkaniowe a zasoby finansowe gmin pozwalają na rozwój taniego budownictwa komunalnego. W Polsce, po kilkudziesięciu latach publicznej gospodarki lokalami, mamy do czynienia ze szczególnym stanem faktycznym i prawnym, w którym obie strony stosunku najmu, wynajmujący oraz najemca, znajdują się w sytuacji przymusowej. Jest to konsekwencja administracyjnego przydziału mieszkań i braku wolnych lokali. Nie tylko właściciel budynku nie miał wpływu na wybór najemcy, lecz także najemca pozbawiony był w tym względzie jakiegokolwiek wyboru. Stan taki w znacznej mierze utrzymuje się do dziś i utrudnia rozwiązanie istniejącej sytuacji. Najemca, jeśli nie byłoby go stać na przydzielone mu mieszkanie, z reguły nie ma możliwości uzyskania innego lokalu. W takim położeniu pozostaje znaczna część społeczeństwa. Jak wynika z informacji udzielonej przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, czynszem regulowanym objętych jest ok. 2 960 000 mieszkań, w tym ok. 600 000 mieszkań w zasobach prywatnych. Stąd potrzeba ochrony lokatorów, przynajmniej w okresie przejściowym, wydaje się kwestią zarówno bezpieczeństwa, jak i porządku publicznego w Polsce.

Nie można się też zgodzić z tezą, że reglamentacja czynszu najmu lokali mieszkalnych narusza istotę prawa własności i – w konsekwencji – jest sprzeczna z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 konstytucji. Podkreślić wypada, iż fakt wynajęcia rzeczy narzuca określony zakres korzystania z przedmiotu najmu przez każdą z osób uprawnionych co niewątpliwie zawęża korzystanie z niej przez właściciela do możliwości pobierania czynszu. W tym kontekście normatywne ustalenie górnej stawki czynszu musi być postrzegane jako ograniczenie swobody kształtowania praw i obowiązków stron stosunku najmu, nie zaś jako pozbawienie właściciela możliwości korzystania z rzeczy. Określenie maksymalnej stawki nie jest równoznaczne z ograniczeniem samego prawa własności. Należy powtórzyć za Trybunałem Strasburskim, że ustawowe limitowanie wysokości czynszu nie wkracza w istotę prawa własności, lecz służy kontroli wykonywania tego prawa (por. *Case of Mellacher and Others*, 19 grudnia 1989 r.). Także niemożliwość osiągnięcia zysku nie stanowi o podważeniu istoty prawa własności (por. orzeczenia powołane przez I. Lach, *Europejskie aspekty prawa własności* [w:] *Konstytucja*

Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. o członkostwo Polski w Unii Europejskiej, Toruń 1999, s. 282). Żadne z fundamentalnych uprawnień właścicielskich nie jest więc wyłączone na skutek wyznaczenia przez ustawodawcę górnego pułapu czynszu najmu. Konieczność wprowadzenia i utrzymania czynszu regulowanego jest zresztą akcentowana w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał wyraził wręcz obawę o los najemców lokali w razie bezczynności ustawodawcy, który zaniechałby zastąpienia art. 56 ust. 2 przez nowe, ochronne unormowanie. W świetle wyrażonego przez Trybunał przekonania o potrzebie regulacji czynszu, wniosek końcowy, głoszący niezgodność z konstytucją art. 56 ust. 2 ustawy, jest zaskakujący.

Należy podzielić pogląd, iż poszczególnych ograniczeń prawa własności nie powinno się oceniać osobno, lecz dla uzyskania obrazu rzeczywistej sytuacji właściciela konieczne jest ich łączne rozpatrywanie. Ograniczenia mogą się bowiem kumulować, a ich suma przedstawia znacznie poważniejszy ciężar gatunkowy, wpływając na jakość samego prawa. Nie uzasadnia to jednak wniosku, że na tej podstawie zakwestionować można konstytucyjność każdego z ustawowych ograniczeń prawa własności. Różne jest bowiem konstytucyjne „umocowanie” poszczególnych ograniczeń własności i różny jest ich wpływ na uprawnienia właściciela. Konstytucyjne uzasadnienie dla reglamentacji czynszu najmu wydaje się dziś niepodważalne.

Kwestionując stanowisko Trybunału Konstytucyjnego co do naruszenia istoty własności prywatnej, nie można powstrzymać się od oceny ograniczenia wynikającego z art. 56 ust. 2 ustawy w nieco szerszej perspektywie. Jak wiadomo, w okresie realnego socjalizmu właściciele kamienic byli niemal całkowicie pozbawieni możliwości wykonywania swego prawa. Nie czerpali też z niego korzyści. Fakt ten z jednej strony przemawia za potrzebą w miarę szybkiego przywrócenia im tej możliwości, z drugiej strony jednak uświadamia, że utrzymanie przez art. 56 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych czynszu regulowanego nie pogorszyło dotychczasowej sytuacji właścicieli. Nie sposób nie zauważyć, że ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych jest tym aktem prawnym, który po raz pierwszy w Polsce powojennej przywraca właścicielom budynków i lokali atrybuty własności. Nie podważając faktu, że właściciele budynków stanowią jedną z licznych grup, kosztem których dokonują się przemiany, trzeba też powiedzieć, iż stanowią oni tę szczególną grupę właścicieli, dla której uciążliwości mają rzeczywiście charakter przejściowy, zaś korzystna dla nich perspektywa rysuje się dzięki tej samej ustawie, której przepis zakwestionowali.

2. Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego budzi wątpliwości także i dlatego, że jego podstawą stała się w istocie ocena praktyki stosowania ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, a nie sformułowania jej przepisów.

Ustawa wprowadza spójny mechanizm ustalania czynszu. Kompetencję do określenia konkretnych stawek czynszu regulowanego, obowiązujących na terenie danej gminy, art. 26 ust. 1 ustawy przyznaje właściwej radzie gminy. Jest to „upoważnienie ustawowe” (w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) do wydawania tzw. przepisów gminnych, będących – zgodnie z art. 87 ust. 2 konstytucji – źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Uchwała rady gminy ustalająca stawki czynszu nie jest więc jedynie przejawem zwykłej, prywatnoprawnej kompetencji wynikającej z autonomii woli do kształtowania treści stosunku najmu w stosunkach, w których gmina jest wynajmującym. Uchwała ta stanowi wyraz publicznoprawnych uprawnień gminy jako lokalnego normodawcy i posiada moc powszechnie obowiązującą. Wbrew sugestii zawartej w uzasadnieniu pytania prawnego nie wyraża ona i nie może wyrażać „uznaniowej kompetencji” rady gminy. Ustawodawca nie przyznał bowiem radom gmin pełnej swobody w ustalaniu stawek a przepisy wskazują czynniki determinujące wysokość czynszu, które powinny być uwzględnione w uchwale.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy, czynsz obejmuje: „podatek od nieruchomości, koszty administrowania, koszty konserwacji, utrzymania technicznego budynku, koszty utrzymania zieleni oraz wszystkich pomieszczeń wspólnego użytkowania”. Punktem wyjścia powinny być wskazane w art. 21 ust. 1, uśrednione koszty eksploatacji budynków. Przepis zawiera normatywnie określoną podstawę dla ustalania czynszu. Art. 25 ust. 2 ustawy wprowadza maksymalną wysokość czynszu regulowanego: w skali rocznej nie może on przekroczyć 3% wartości odtworzeniowej lokalu. Ta ostatnia, jako uzależniona od kosztów budowy 1 m² mieszkania, jest wyznaczona i aktualizowana przez rynek. Art. 26 ust. 1 wylicza czynniki, które wpływają na obniżenie lub podwyższenie czynszu ustalonego stosowanie do art. 21. Zarówno oszacowanie kosztów administrowania, utrzymania technicznego i eksploatacji budynków (art. 21 ust. 1), jak również ustalanie wskaźnika przeliczeniowego 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego (art. 25 ust. 3), ustawodawca pozostawił lokalnym organom administracji publicznej (województwie i radzie gminy). Wobec bardzo silnego zróżnicowania w skali kraju elementów mających wpływ na wysokość stawki czynszu (koszty budownictwa mieszkaniowego, utrzymania domów, koszty zarządzania...) jest to zresztą jedyne możliwe rozwiązanie, przyjęte także w innych krajach europejskich.

Sposób wyznaczenia górnego pułapu czynszu w nawiązaniu do wartości odtworzeniowej, a także przyjęty w ustawie poziom 3% tej wartości, w zasadzie nie były kwestionowane ani przez prywatnych właścicieli domagających się ochrony, ani przez Naczelny Sąd Administracyjny, ani Sąd Najwyższy. 3% wartości odtworzeniowej oznacza zwrot kosztów budowy w ciągu 33 lat. Wobec faktu, że jako czas amortyzacji budynków powszechnie przyjmuje się okres 80-100 lat, stanowi to rozwiązanie racjonalne z

ekonomicznego punktu widzenia. Dlatego też sprzeciw w rzeczywistości nie jest skierowany przeciw treści ustawy, lecz przeciw praktyce gmin, które ustalają wysokość czynszu na poziomie niższym niż wymaga tego utrzymanie substancji mieszkaniowej. Nieprawidłowa praktyka stosowania przepisów ustawy nie może stanowić podstawy do twierdzenia o sprzeczności z konstytucją samych przepisów. Fakt, że gminy przy podejmowaniu uchwał ignorują treść art. 21 ust. 1, nie uzasadnia zarzutu niekonstytucyjności przepisów o najmie lokali mieszkalnych. Trzeba zresztą podkreślić, że jak wynika z informacji Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, w polityce gmin wyraźne jest zwiększanie tempa wzrostu stawek. O ile w 1996 r. średni ich wzrost wyniósł niecałe 30% przy blisko 20% inflacji, to rok później wzrost wyniósł 31% przy inflacji wynoszącej niewiele ponad 13%. Wobec takiej dynamiki wzrostu stawek czynszu krytycznie należy ocenić fakt, iż Trybunał Konstytucyjny nie sięgnął do aktualnych informacji dotyczących ich wysokości; orzekając w 2000 r. oparł się na danych z końca 1997 r.

Podsumowując trzeba podkreślić jeszcze raz, że mechanizm ustalania stawek czynszu wynikający z ustawy, a w szczególności baza wyjściowa do ich ustalenia, są prawidłowe.

3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego jest wyrazem odejścia od dotychczasowej linii orzecznictwa, zgodnie z którą w kompetencji Trybunału nie leży ocena rozwiązań legislacyjnych podyktowanych względami polityki społeczno-ekonomicznej.

Poprzez rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny poddał w wątpliwość decyzję ustawodawcy o potrzebie równoległego stosowania różnych środków ochrony lokatorów. W Polsce funkcjonuje system ochrony podmiotowej, adresowany do obywateli znajdujących się w złej sytuacji materialnej. Dodatki mieszkaniowe wypłacane są najuboższym i przysługują niezależnie od tytułu prawnego, na podstawie którego uprawniony korzysta z mieszkania (może to być najem, prawo spółdzielcze, a nawet własność). Wbrew stanowisku Trybunału Konstytucyjnego nie oznacza to jednak, że reglamentowanie czynszu najmu nie stanowi środka koniecznego do osiągnięcia zamierzonego celu – realizacji prawa do mieszkania. Utrzymywanie jednocześnie reglamentacji czynszu i dodatków mieszkaniowych podyktowane jest ogólnym stanem zamożności społeczeństwa. Jak wynika z informacji Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, w 1994 r., kiedy uchwalano ustawę o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, czynsz urzędowy ustalany uchwałą Rady Ministrów pokrywał zaledwie ok. 30% bieżących kosztów eksploatacji zasobów mieszkaniowych. Po czterech latach obowiązywania ustawy poziom ten wyniósł 60% co oznacza, że wysokość stawek czynszu wzrosła w tym okresie o ponad 100%. Biorąc pod uwagę szczególną sytuację mieszkaniową w Polsce i ogólny stan zamożności społeczeństwa, Sejm uznał za konieczne

wprowadzenie 10-letniego okresu dostosowawczego, w którym to okresie równolegle z dodatkami mieszkaniowymi utrzymano czynsz regulowany. Przejściowy charakter kwestionowanego art. 56 ust. 2 ustawy oraz określenie daty końcowej obowiązywania czynszu regulowanego w prywatnych budynkach wskazuje wyraźnie, że ustawodawca miał świadomość wkroczenia w sferę prywatnej własności a limitowanie stawek traktował jako zło konieczne. Liczby przytoczone wyżej na podstawie informacji Urzędu Mieszkalnictwa ukazują skalę zmian, jakie muszą się dokonać aby rynek mieszkaniowy uzyskał równowagę. Ustawodawca ocenił, że operacji tej nie można przeprowadzić gwałtownie, lecz wymaga ona pewnego okresu dostosowawczego, w czasie którego z jednej strony czynsze będą systematycznie rosły, z drugiej zaś najubożsi najemcy będą mogli znaleźć rozwiązanie własnej kwestii mieszkaniowej odpowiednio do ich sytuacji finansowej. Wskazanie daty 31 grudnia 2004 r. stanowi wyraz oceny ustawodawcy, iż czas, jaki upłynie do tej chwili jest niezbędny dla dokonania koniecznych zmian. Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do kwestionowania decyzji ustawodawcy, uzasadnionej względami polityki społeczno-ekonomicznej. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że nie mieści się w jego kompetencji ocena założeń społecznych i ekonomicznych leżących u podstaw decyzji Parlamentu (przykł. K. 35/98, OTK ZU Nr 3/1999, s. 215). W niniejszej sprawie odstąpił jednak od tej zasady.

4. Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego budzi daleko idące wątpliwości ze względu na konsekwencje, do których prowadzi.

a. W pierwszej kolejności chodzi o ocenę skutków wyroku z punktu widzenia art. 32 ust. 1 konstytucji. Trybunał nie uznał wprawdzie, aby kwestionowana regulacja naruszała zasadę równości wyrażoną w tym przepisie, nie uwzględnił jednak faktu, że uchylenie w ograniczonym zakresie przepisów o czynszu regulowanym może prowadzić do naruszenia tej właśnie zasady. Stwierdzenie sprzeczności z konstytucją art. 56 ust. 2 w związku z art. 25 i 26 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oznacza uwolnienie czynszu najmu lokali mieszkalnych w określonej kategorii budynków, wyróżnionej ze względu na charakter podmiotu będącego właścicielem. Na skutek braku odesłania do zasad z art. 25 i 26, czynsz w budynkach stanowiących własność osób fizycznych w ogóle nie będzie podlegał ograniczeniom ustawowym; nie będzie miała do niego zastosowania także górna granica 3% wartości odtworzeniowej. Wprowadzenie czynszu wolnego w kamienicach stanowiących własność osób fizycznych oznacza nieuzasadnione zróżnicowanie podmiotowe najemców.

Rozwiązanie przyjęte w ustawie o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych zostało podyktowane dążeniem do równego traktowania najemców lokali, którzy z przyczyn od nich niezależnych znaleźli się w identycznej sytuacji. Celem ocenianej regulacji było stworzenie pewnej, ograniczonej w czasie, gwarancji dla osób,

których prawo do mieszkania powstało w określonych warunkach (art. 56 ust. 1 ustawy). W okresie publicznej gospodarki lokalami osoby te nie miały żadnego wpływu na to, w jakim budynku, państwowym czy prywatnym, otrzymują przydział mieszkania. Bardzo często najemcy nie uświadamiali sobie nawet, że takie zróżnicowanie wśród właścicieli istnieje, a jego ustalenie, wobec publicznego zarządu, wcale nie było łatwe.

Abstrahując od przesłanek historycznych trzeba zwrócić uwagę, że także po wprowadzeniu rynkowej gospodarki lokalami zróżnicowanie czynszu ze względu na to, czy właścicielem lokalu jest gmina czy też osoba prawna, czy wreszcie osoba fizyczna, nie byłoby uzasadnione ani prawnie, ani gospodarczo. O wysokości czynszu płaconego za identyczne mieszkanie nie powinna decydować okoliczność, kto jest jego właścicielem. Przy realizacji określonej polityki społecznej zróżnicowanie stawek czynszu mogłoby ewentualnie wynikać ze stanu majątkowego najemców. Trudno żeby kwestionować ustawę pozostawiającą czynsz regulowany tylko w odniesieniu do najuboższych obywateli. Uwolnienie czynszu, które jest skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego, nie nawiązuje jednak do takiego kryterium; czynsz wolny będą płacić najemcy lokali w kamienicach prywatnych niezależnie od tego, czy są bardzo zamożni, czy też korzystają ze wsparcia ośrodków pomocy społecznej.

Podsumowując należy stwierdzić, że uchylenie przepisów o czynszu regulowanym w odniesieniu do pewnej tylko kategorii najemców nie wyróżniających się żadną cechą prawnie relewantną może oznaczać naruszenie zasady równości wobec prawa, a zatem naruszenie art. 32 ust. 1 konstytucji.

b. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego może być też oceniony jako sprzeczny z zasadą państwa prawnego wyrażoną w art. 2 konstytucji. Według stanowiska Trybunału przykładem zasady, która nie znalazła odrębnego wyrazu w ustawie zasadniczej i – wobec tego nadal mieści się w ogólnej zasadzie państwa prawnego, jest ochrona praw nabytych i poszanowanie tzw. „interesów w toku” (L. Garlicki, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1998 r.*, Przegląd Sądowy 1999, nr 6, s. 123). W jednym z ostatnich wyroków Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „Na ustawodawcy ciąży obowiązek starannego uwzględniania za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem techniki przepisów przejściowych, ochrony praw słuszenie nabytych i ochrony interesów będących w toku” (K. 36/98, OTK ZU Nr 3/1999, s. 241). Na tle tych sformułowań konieczne jest zwrócenie uwagi na dwie kwestie:

– po pierwsze, ustawa z 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych stworzyła określone gwarancje trwałości stosunku najmu w okresie do końca 2004 r. dla wszystkich lokatorów, których prawo najmu powstało w trybie wskazanym w art. 56 ust. 1 ustawy. W szczególności ustawodawca zapewnił, iż do końca tego okresu wskazani wyżej najemcy opłacają czynsz regulowany. Uchylenie art. 56 ust. 2

ustawy oznacza pozbawienie najemców ochrony zapewnionej im przez ustawodawcę w 1994 r., a to nie tylko nie odpowiada powołanej wyżej zasadzie ochrony interesów będących w toku, lecz także narusza zasadę bezpieczeństwa prawnego (art. 2 konstytucji). W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał, iż dochodzi do naruszenia zasady bezpieczeństwa prawnego wówczas, gdy ustawodawca po wyznaczeniu konkretnego horyzontu czasowego dla obowiązywania określonego stanu prawnego, zmienia zasady i reguły przed upływem okresu, który sam wyznaczył (por. *K. 26/97*, OTK ZU Nr 5-6/1997, s. 449).

– po drugie, sam kwestionowany przepis, art. 56 ust. 2, jest przykładem rozwiązania o charakterze przejściowym, rozwiązania zalecanego przez Trybunał jako właściwa technika stanowienia prawa. 10-letni okres przejściowy został przewidziany po to, aby najemcy lokali położonych w kamienicach stanowiących własność osób fizycznych uregulowali własną sytuację mieszkaniową według swych możliwości majątkowych. Uchylenie art. 56 ust. 2 sprawia, że okres przyznany im na uporządkowanie spraw lokalowych w nowym systemie gospodarczym ulega istotnemu skróceniu. W całym postępowaniu, jakie toczy się w związku z zaskarżeniem przez prywatnych właścicieli uchwały rady gminy, także w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego, nie wskazano żadnych argumentów (gospodarczych, rynkowych, społecznych), które przemawiałyby za potrzebą zredukowania okresu przejściowego raz określonego przez ustawodawcę. Uchylenie zawierającego gwarancje prawa najmu przepisu przejściowego, który określa datę końcową swego obowiązywania, mogłoby być zatem ocenione jako sprzeczne z art. 2 konstytucji, wyrażającym zasadę demokratycznego państwa prawnego.