

Warszawa, 1999-03-29

**Opinia prawna
w sprawie pytania prawnego Sądu Najwyższego w sprawie P.11/98**

Postanowieniem z dnia 4 listopada 1998 r. Sąd Najwyższy - Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych postanowił przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne 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 104, poz. 509 ze zm.) z:

- art. 31 ust. 3 zdanie ostatnie i art. 64 ust. 3 (z gwarancjami istoty prawa własności),
- art. 32 (z zasadą równości)
- a także art. 2, art. 31 ust. 2 i 3 oraz art. 32 (z zasadą proporcjonalności) Konstytucji RP 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).

Do akt sprawy dołączono stanowisko Prokuratora Generalnego, w którym stwierdza on zgodność art. 56 ust. 2 w zw. z art. 25 i art. 26 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych z wyżej wymienionymi przepisami.

Zdaniem Sądu Najwyższego powyższe zasady konstytucyjne zostały naruszone w stosunku do właścicieli lokali (budynków) mieszkalnych, będących osobami fizycznymi, których najemcy obowiązani są opłacać czynsz regulowany. Nadzwyczajne rozwiązania prawne doprowadziły tu, zdaniem Sądu Najwyższego, do takiej kumulacji ograniczeń prawa własności lokali (budynków) mieszkalnych, że suma wprowadzonych ograniczeń właścicielskich spowodowała naruszenie samej istoty gwarantowanego konstytucyjnie prawa własności. W szczególności naruszenie to powodowane jest dwoma wzajemnie sprzężonymi i wyjątkowo dolegliwymi ograniczeniami wynikającymi z art. 56 ust. 2 *in fine* w związku z art. 25 i 26 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych oraz art. 9 ust. 3 w związku z art. 10 ust. 1 pkt. 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, które w oczywisty sposób sprzeczne są z konstytucyjnymi zasadami równości i proporcjonalności. Jak wskazuje Sąd Najwyższy, w rezultacie tych ograniczeń osoba fizyczna, będąca właścicielem budynku mieszkalnego:

- 1) pozbawiona została możliwości korzystania z lokalu nawet w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych swoich własnych lub osób najbliższych,
- 2) ma określone obowiązki jako właściciel budynku i jako wynajmujący, nie mając wpływu na wysokość czynszu,
- 3) na gruncie przepisów podatkowych właściciel traktowany jest tak samo jak przedsiębiorca w rozumieniu ustawy o działalności gospodarczej lub najemca naliczający czynsz wolny, co oznacza w konsekwencji, że tak jak wynajmujący w celach zarobkowych ponosić musi konsekwencje finansowe wszelkich strat powstałych w wyniku najmu lokali. Praktycznie oznacza to, że na właścicieli lokali (budynków) mieszkalnych przerzucone zostały przez ustawodawcę wszelkie koszty realizowanej w tym zakresie polityki mieszkaniowej władz publicznych.

Sąd Najwyższy podkreślił, że w ustawie nie została określona dolna (minimalna) granica czynszu regulowanego w skali rocznej w stosunku do wartości odtworzeniowej lokalu mieszkalnego. W praktyce oznacza to, że w skali kraju wysokość stawek czynszu ustalana jest przez rady gmin z reguły w ten sposób, że tzw. czynsz regulowany nigdy nie osiąga w stosunku rocznym 3 %, ale najwyżej 1,5 % wartości odtworzeniowej lokalu mieszkalnego i pozwala na pokrycie co najwyżej ok. 50% kosztów ich bieżącej eksploatacji.

Właściciele lokali nie mają żadnego wpływu na ustalenie wysokości tzw. wskaźnika przeliczeniowego 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego ani stawek czynszu najmu, które ustalają odpowiednio wojewoda oraz rada gminy, nie uwzględniając rzeczywistych kosztów utrzymania istniejącej substancji mieszkaniowej (stawki czynszu nie pokrywają nawet w niezbędnym zakresie kosztów, o których mowa w

art. 21 ustawy o najmie lokali mieszkalnych), mając natomiast z reguły na względzie doraźny interes najemców tych lokali oraz również doraźne interesy "własne" (dodatki mieszkaniowe).

W tej sytuacji, rezultatem zastosowanych przez ustawodawcę rozwiązań prawnych musi być w jednej strony - dalsza (podobnie jak przed wejściem w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych, gdy obowiązywała tzw. publiczna gospodarka lokalami lub tzw. szczególny tryb najmu lokali mieszkalnych) dekapitalizacja tej części substancji mieszkaniowej, a z drugiej strony - sytuacja, w której właściciele tych lokali (budynków) mieszkalnych muszą we własnym zakresie poszukiwać innych źródeł (własnych lub obcych), aby na własny koszt i ryzyko "kredytować" skutki działania władz publicznych w zakresie polityki mieszkaniowej.

Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji:

"Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności".

Interpretując powyższy przepis Prokurator Generalny stwierdza, że ustrojodawca nie traktuje prawa własności jako prawa absolutnego, dopuszczając jego ograniczenia w sytuacjach, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że

"Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw".

W przedmiotowej sprawie ograniczenia własności są konieczne, zdaniem Prokuratora Generalnego, z uwagi na ochronę porządku publicznego, co uzasadnia także zachowanie zasady proporcjonalności.

Wydaje się, że konieczność ustanowienia tak daleko idących ograniczeń uprawnień własnościowych wynajmujących, uzasadnionych porządkiem publicznym, jest właśnie najbardziej dyskusyjna.

Jak podnoszą autorzy Komentarza do ustawy - o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (A. Mączyński, A. Proksa - Nowe prawo lokalowe z Komentarzem, Kraków 1994 r., s.74) jednym z najbardziej istotnych a zarazem spornych w toku prac nad ustawą zagadnień był problem ochrony czynszowej dotychczasowych najemców lokali, jeżeli 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.

Ostatecznie przyjęto, że do dnia 31 grudnia 2004r. włącznie czynsz najmu lokali nawiązanego w powyższy sposób, położonych w domach stanowiących własność osób fizycznych lub prawnych albo lokali stanowiących własność takich osób, ustala się zgodnie z przepisami o czynszu regulowanym (art. 56 ust. 2). Jak podkreślili autorzy Komentarza do ustawy "nawet przy akceptacji postulatu udzielenia najemcom takiej ochrony, dyskusyjne były zarówno podmiotowy, przedmiotowy jak i czasowy zakres takiej ochrony. Ostatecznie ustawodawca przyjął bardzo szeroką ochronę w każdym z wymienionych zakresów, ponieważ:

- zdecydował się udzielić ochrony czynszowej wszystkim najemcom, tj. bez wyłączeń ze względu na stan majątkowy oraz wysokość dochodów osiąganych aktualnie przez najemców lub zamieszkałych wraz z nim domowników,

- objął ochroną czynsze najmu wszystkich lokali, ponieważ czynsz regulowany płać nie tylko najemcy lokali tworzących mieszkaniowy zasób gminy oraz stanowiących własność Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych lub osób prawnych prowadzących eksploatację budynków sposób niezarobkowych (art. 25 ust. 1), lecz także najemcy lokali w domach, o których mowa w art. 56 ust.2,

- ustalił relatywnie długi okres ochrony czynszowej.

Oceniając krytycznie przyjęte rozwiązanie powyżsi autorzy dostrzegli problem, jaki pojawił się w przedmiotowej sprawie. Podnoszą oni, że "Przepis art. 56 ust. 2, mający w założeniu chronić najemców wymienionych lokali w porównaniu z najemcami opłacającymi czynsz wolny, 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 czynszowej na wszystkich najemców, bez względu na stopień ich zamożności i osiągane aktualnie dochody. Pod tym względem słuszniejsze było rozwiązanie proponowane w art. 24 i 44 rządowego projektu ustawy (odrzucone w toku prac sejmowych), ponieważ przewidywał one zapłatę czynszu regulowanego nie przez wszystkich najemców, lecz jedynie przez najemcę, w którego gospodarstwie domowym dochód miesięczny na osobę nie przekraczał średniej płacy krajowej, a okres ochronny czynszowej był jedynie pięcioletni (do dnia 31 grudnia 1999 r)" (op.cit.,s. 74-75).

Ograniczenia ustanawiane na rzecz osób trzecich w takich wypadkach jak najem są ograniczeniami rzeczowymi w ścisłym znaczeniu tego słowa, dotyczącymi istoty samego prawa własności (orz. Tryb.

Konst. z 28.0.1991 r., OTK 1991, poz.4). Utrzymując to ograniczenie ustawodawca, w okresie utrzymywania czynszu regulowanego nie odpowiadającego kosztom eksploatacji idzie nawet dalej niż, gdyby dokonał wywłaszczenia, gdyż obciąża właścicieli obowiązkami z tytułu najmu, jakich by nie mieli, gdyby zostali pozbawieni prawa.

Podkreślić należy, że właściciel zamierzający zamieszkać w swoim lokalu, jeżeli nie dysponuje lokalem zamiennym dla najemcy może wypowiedzieć najem tylko w terminie nie krótszym niż dwa lata, przy czym warunkiem wypowiedzenia jest przyjęcie przez gminę obowiązku zawarcia umowy najmu z osobą, której właściciel ma zamiar wypowiedzieć umowę (art. 56 ust. 7) Jak podkreślono w Komentarzu "niedoskonałość tego uregulowania ujawni się w każdej sytuacji braku wolnych mieszkań w zasobach mieszkaniowych gminy, jak również w związku z tym, iż nie został wyraźnie nałożony na gminy prawny obowiązek zawarcia umowy z najemcą. Z powyższych przyczyn przepis art. 56 ust. 7 może okazać się w praktyce martwy" (op. cit. s.76).

Problem najemców można było rozwiązać na szereg sposobów, zarówno przewidując w budynkach prywatnych wyższe czynsze - przynajmniej na poziomie zapewniającym właściwe ich utrzymanie albo biorąc pod uwagę dochody najemców i obciążając różnicą państwo. Tymczasem, przerzucając na barki prywatnych właścicieli wszelkie ciężary, ustawodawca rozwiązał ich kosztem problem polityki mieszkaniowej w stosunku do dużej grupy najemców. Tym samym należy podzielić, moim zdaniem, stanowisko Sądu Najwyższego, zgodnie z którym przyjęte rozwiązanie jest sprzeczne z zasadami konstytucyjnymi ochrony własności i proporcjonalności jak również równości (w odniesieniu do najemców opłacających czynsz wolny).

Opracowała: Zofia Monkiewicz