

Warszawa, 4 listopada 1999 r.

**Opinia prawna**  
**w sprawie pytania prawnego skierowanego przez Sąd Rejonowy**  
**dla Krakowa-Śródmieścia do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt P.8/99)**

Stosownie do zlecenia z dnia 27 października 1999 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego dla Krakowa-Śródmieścia.

1. Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia – Wydział I Cywilny zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem, czy art. 9 w związku z art. 11, art. 20 ust. 2, art. 25, art. 26 i art. 56 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 1998 r., nr 120, poz. 787 z późn. zm.) jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji. Wątpliwości Sądu Rejonowego dotyczą obowiązku ciążącego – z mocy art. 9 cytowanej ustawy – na wynajmującym właścicielu budynku, do którego stosuje się przepisy o ustalaniu czynszów regulowanych. Chodzi tu o obowiązek utrzymywania budynku w należyłym stanie oraz dokonywania niezbędnych napraw, a więc i obowiązek ponoszenia kosztów z tym związanych w wysokości przekraczającej dochody uzyskiwane z czynszu regulowanego. Sąd Rejonowy oczekuje w szczególności odpowiedzi na pytanie, czy art. 9 ustawy o najmie lokali mieszkalnych (...) nie narusza konstytucyjnych zasad:

- sprawiedliwości społecznej,
- równości obywateli wobec prawa oraz
- ochrony własności.

W uzasadnieniu pytania zawarta jest sugestia, że przepis, o którym mowa, stwarza sytuację prawną rażąco ograniczającą prawo własności osób fizycznych będących właścicielami domów wielomieszkaniowych zasiedlonych przez najemców płacących czynsz regulowany.

Zgłoszone pytanie pozostaje w związku z powództwem najemcy lokalu przy ul. Św. Krzyża 3/5 w Krakowie przeciwko współwłaścicielom budynku, w którym znajduje się ten lokal, o „nakazanie przeprowadzenia remontu”.

2. Na wstępie uwaga ogólna. Odpowiedź na pytanie Sądu Rejonowego powinna przede wszystkim uwzględniać fakt, że czynsz regulowany najmu lokali, nawiązanego na podstawie:

- 1) decyzji administracyjnych o przydziale lub
- 2) innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo
- 3) przepisów o szczególnym trybie najmu
  - w odniesieniu do lokali położonych w domach stanowiących własność osób fizycznych albo lokali stanowiących taką własność **jest rozwiązaniem prawnym o charakterze przejściowym (art. 56 ust. 1 i 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych...)**. Mianowicie, przepisy o czynszu regulowanym mają zastosowanie do takich domów i lokali tylko do dnia 31 grudnia 2004 r.

Rozwiązanie, o którym mowa, zostało podyktowane koniecznością zapewnienia ochrony lokatorów w okresie transformacji ustrojowej. Przepisy art. 56 ust. 1 i 2 ustawy, przewidujące stosowanie czynszu regulowanego w odniesieniu do określonej kategorii lokali będących własnością osób fizycznych, spełniają w pewnym stopniu dyspozycje art. 75 i art. 76 Konstytucji. Zgodnie bowiem z art. 75 ustawy zasadniczej, do obowiązków władz publicznych, a więc i ustawodawcy, należy prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, **a zwłaszcza przeciwdziałaniu bezdomności**. Jest wielce prawdopodobne, że w warunkach swobodnego ustalania czynszów przez prywatnych właścicieli nieruchomości w okresie przebudowy ustroju społeczno-gospodarczego, zjawisko bezdomności przybrałoby znacznie większe niż obecnie rozmiary. Przepisy o czynszu regulowanym, stosowane przejściowo w odniesieniu do lokali mieszkalnych stanowiących własność osób fizycznych, zapobiegają

sytuacjom, w których wysokość ewentualnego czynszu „wolnego” przekraczałaby możliwości finansowe najemcy, co z kolei prowadziłoby do jego eksmisji.

Ochrona najemców znalazła wyraz także w art. 76 Konstytucji. Obejmuje ona ochronę między innymi przed działaniami **zagrożającymi ich bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi**. Należy przyjąć, że działanie, a ściślej zaniechanie przeprowadzenia remontu budynku przez właściciela, w określonych okolicznościach może zagrażać bezpieczeństwu najemcy. Ustawodawca, formułując obowiązki właścicieli określone w art. 9 ustawy o najmie lokali (...) zapewne miał na względzie wypełnienie także tej dyspozycji konstytucyjnej.

Przepisy art. 56 ust. 1 i 2 ustawy o najmie lokali (...) zostały recypowane do projektu ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (druk nr 1431). Zgodnie z art. 22 ust. 2 projektu, do dnia 31 grudnia 2004 r. czynsz regulowany opłacają m. innymi najemcy, zajmujący lokale w budynkach stanowiących własność osób fizycznych, jeżeli najem został nawiązany przed dniem 12 listopada 1994 r. na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale lub umowy najmu zawartej przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu. W stosunku do regulacji dotychczas obowiązującej zmiana polegałaby tylko na tym, że wysokość czynszu najmu w granicach maksymalnego czynszu regulowanego (3 % w stosunku rocznym wartości odtworzeniowej) ustalałby właściciel samodzielnie.

3. Powyższe wywody nie zaprzeczają twierdzeniu, że przepisy art. 9 w związku z art. 56 ustawy są niekorzystne dla właścicieli budynków, w których znajdują się lokale objęte czynszami regulowanymi. Jest rzeczą bezsporną, że w wielu przypadkach nawet czynsz regulowany maksymalny, ustalony w trybie art. 25 i 26 ustawy, nie wystarczy na pokrycie kosztów poważniejszych remontów tych budynków. Oceniany przepis art. 9 w związku z art. 56 można by zatem kwestionować, dopatrując się jego niezgodności z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Stwarza on bowiem sytuację prawną, w której koszty powstałe w następstwie rzetelnego wykonywania obowiązków przez wynajmującego nie

mogą znaleźć pokrycia w dochodach z czynszu najmu, co może uchybiać zasadzie sprawiedliwości społecznej. Ten sam przepis pozostaje w opozycji do zasady równości w prawie, co jest widoczne na tle unormowania art. 11 ustawy, który przewiduje, że w umowach najmu nie stanowiących mieszkaniowego zasobu gminy strony mogą ustalić odmiennie swoje prawa i obowiązki, jeżeli czynsz nie jest regulowany.

Nie jest natomiast trafny zarzut, że art. 9 ustawy rażąco ogranicza prawo własności osób fizycznych będących właścicielami budynków, w których znajdują się mieszkania objęte czynszem regulowanym. **Obowiązek bowiem utrzymywania tych budynków w należyтым stanie oraz obowiązek dokonywania niezbędnych napraw i remontów nie naruszają istoty prawa własności.** Przeciwnie, wykonywanie wymienionych obowiązków może służyć umacnianiu tego prawa przez zachowanie substancji mieszkaniowej w dobrej kondycji. Z tego względu nie wydaje się zasadna supozycja, że art. 9 w związku z art. 56 ustawy jest niezgodny z art. 21 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.

4. Ustawodawca, ustanawiając zakres obowiązków właścicieli budynków mieszkalnych, zasiedlonych przez najemców opłacających czynsz regulowany do końca 2004 r., dokonał świadomego wyboru między respektowaniem w całej rozciągłości zasad sprawiedliwości społecznej i równości w prawie a ochroną lokatorów (najemców) zajmujących mieszkania w budynkach stanowiących własność prywatną. Udzielając pierwszeństwa tej właśnie ochronie wyznaczył stosunkowo krótki okres jej funkcjonowania – do końca 2004 r. Otóż, mając na względzie przejściowy charakter obowiązków wynajmujących skłaniam się ku pogładowi, że art. 9 w związku z art. 56 ustawy o najmie lokali (...) w zakresie, w jakim nakłada na właścicieli budynków stanowiących własność osób fizycznych obowiązek dbałości o wynajmowane budynki i lokale, do których stosuje się przepisy o czynszach regulowanych, **nie jest niezgodny z Konstytucją. Merytorycznym zaś argumentem za powyższą tezą jest okoliczność, że przepisy ustawy, do których konstytucyjności Sąd Rejonowy zgłasza wątpliwość, mają na celu ochronę lokatorów, której ustrojodawca nadał rangę**

**konstytucyjną.** Dyspozycja art. 75 Konstytucji, zapewniająca taką ochronę, ma przeciwdziałać bezdomności spowodowanej także niewypłacalnością najemców zobowiązanych do uiszczania wysokich czynszów. Art. 9 w związku z art. 56 ustawy służy ochronie praw najemców, których „zaskoczyła” transformacja ustrojowa w charakterze lokatorów mieszkających w budynkach stanowiących własność prywatną, a którzy nierzadko nie byłiby w stanie opłacać czynszu wolnego. Ustawodawca udzielił priorytetu tej ochronie, mając na względzie tymczasowość tego rozwiązania.

Dyspozycje zawarte w art. 75 i art. 76 Konstytucji oraz przejściowy charakter ingerencji ustawy w sferę praw i wolności gospodarczej osób fizycznych - właścicieli budynków, w których położone są mieszkania objęte czynszem regulowanym sprawiają, że ową ingerencję należy uznać za niezbędną dla ochrony interesu publicznego. Społeczne efekty unormowania przewidzianego w art. 9 w związku z art. 56 ust. 1 i 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych (...) są proporcjonalnie większe od ciężarów (obowiązków) nałożonych na osoby będące właścicielami domów wielomieszkaniowych zasiedlonych przez najemców opłacających czynsz regulowany. **Regulacja prawna, o której mowa, jest zatem zgodna z zasadą proporcjonalności, stanowiącą jedno z kryteriów oceny konstytucyjności przepisów, dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny (zob. orzeczenia o sygn. K.9/95, K.18/95, K.27/95, K.3/96). Wspomniana zasada dopuszcza ingerencję ustawodawcy w sferę konstytucyjnych praw i wolności obywateli pod warunkiem, że nie powoduje ona ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza nie zachowujących proporcji między stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie (zob. OTK Zb. Urzęd. nr 1 z 1996 r., s. 20). Uważam, że analizowane przepisy ustawy o najmie lokali mieszkalnych ten warunek spełniają.**

*Sporządził: Witold Pawełko*