

Warszawa, 2002-01-23

Opinia prawna
W sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału
Konstytucyjnego (sygn. akt K.48/01)

Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733) z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,
- 2) art. 35 ust. 1 ww. ustawy w zakresie w jakim wyłącza on uprawnienie do lokalu socjalnego osób, o których mowa w art. 14 ust. 4 tej ustawy, jeżeli zostały one objęte orzeczeniem sądowym nakazującym opróżnienie lokalu wydanym w okresie od dnia 31 grudnia 2000 r. do dnia wejścia w życie ustawy, a orzeczenie to nie zostało wykonane do tego dnia, z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu Rzecznik powołuje się na liczne skargi właścicieli budynków mieszkalnych i lokali mieszkalnych, którzy twierdzą, że przyjęte w ustawie o ochronie praw lokatorów zasady ustalania czynszu sprawiają, że wpływy z tego tytułu nie pokryją nawet bieżących kosztów eksploatacji, a tym bardziej ich remontów kapitałnych. Zdaniem RPO zarzuty te są słuszne i po zostają w sprzeczności z konstytucyjną zasadą ochrony prawa własności.

Wnioskodawca wskazuje, że obowiązujące przepisy ustawy - Prawo budowlane nakładają na właścicieli lub zarządców obiektów budowlanych

obowiązek utrzymywania obiektu w należyтым stanie technicznym i estetycznym, który to obowiązek zabezpieczony jest sankcjami administracyjnymi a nawet karnymi.

Możliwość realizacji tych obowiązków jest w praktyce uzależniona od uzyskiwania przez właścicieli budynków czynszu lub innych opłat za używanie lokali w wysokości pozwalającej co najmniej na utrzymanie budynków w należyтым stanie technicznym.

Art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów pozwala na dokonywanie podwyżek czynszu najczęściej co 6 miesięcy, a art. 9 ust. 3 określa granice tych podwyżek. Dotyczy to nie tylko najmu, lecz także innych form władania lokalem mieszkalnym.

Regulacja zawarta w art. 9 ust. 3 ma zastosowanie do stosunków prawnych powstałych przed dniem jej wejścia w życie, a więc przed dniem 10 lipca 2001 r. (art. 27 ust. 1 ustawy), co oznacza, że właściciele budynków mieszkalnych, którzy byli objęci przepisami o czynszu regulowanym wynikającymi z poprzednio obowiązującej w tym zakresie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych zostali w pełni objęci ograniczeniami, o których owa w art. 9 ustawy. Dodatkowo z art. 28 ust. 2 ustawy wynika, że nawet gdyby podwyżka czynszu przeprowadzona stosownie do zasad zawartych w art. 9 ust. 3 prowadziła do tego, że roczna jego wysokość przekraczałaby 3% wartości odtworzeniowej lokalu, do dnia 31 grudnia 2004 r. przekroczenie tej granicy wartości odtworzeniowej nie jest możliwe.

Jednocześnie zawierając umowę dopiero pod rządami nowej ustawy właściciel budynku mieszkalnego korzysta z całkowitej swobody ustalając pierwszą stawkę czynszu lub innej opłaty za używanie lokalu, co świadczy, zdaniem wnioskodawcy, o wyjątkowej niekonsekwencji ustawodawcy.

Wnioskodawca w dalszym ciągu podnosi, że określone w art. 9 ust. 3 ustawy zasady podnoszenia czynszu lub innych opłat za używanie lokalu nie zostały w jakikolwiek sposób powiązane z rzeczywistymi kosztami eksploatacji i utrzymania budynków mieszkalnych – związek taki nie zachodzi pomiędzy rzeczywistymi kosztami a „średniorocznym wzrostem cen towarów i usług konsumpcyjnych”. Ograniczenia mają zatem charakter całkowicie arbitralny i są nieadekwatne w stosunku do rzeczywistych wydatków ponoszonych przez właścicieli budynków.

W tej sytuacji rozwiązanie przyjęte w art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów jest źródłem strat ponoszonych przez właścicieli z tytułu najmu lokali mieszkalnych, przy czym brak jest przepisów pozwalających im na rekompensatę tych strat. Roli tej nie spełnia w szczególności ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów udzielanych na remont budynków mieszkalnych (Dz. U. Nr 76, poz. 803) ani przepisy prawa podatkowego.

Rzecznik podnosi również, że zasady ustalania czynszu nie mają charakteru powszechnego – wyjątki wynikają z art. 9 ust. 7 (odnośnie spółdzielni mieszkaniowych) i art. 29 ustawy (odnośnie товариств будownictва społecznego).

Prawa właścicieli budynków mieszkalnych oraz prawa przysługujące osobom używającym lokali mieszkalnych na podstawie innych tytułów niż własność podlegają ochronie konstytucyjnej. Na ustawodawcy spoczywa obowiązek takiego ukształtowania ich wzajemnych relacji, aby zostały zachowane konstytucyjne gwarancje ochrony praw obu kategorii obywateli.

Wnioskodawca twierdzi, że relacje te zostały zachwiane na niekorzyść właścicieli lokali, gdyż ograniczenia ich uprawnień nie mogą sięgać tak daleko, aby przynosiły im wyłącznie straty.

Prawo własności, tak jak inne prawa, może podlegać ograniczeniom, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zdaniem RPO, art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów nie spełnia kryteriów konieczności i proporcjonalności, wynikających z art. 31 ust. 3 konstytucji. Powołuje się on na wywoły Trybunału Konstytucyjnego, zwarte w wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r. (Sygn. akt P. 11/98, OTK z 2000 r. Nr 1, poz. 3), i w wyroku z dnia 10 października 2000 r. (sygn. akt P. 8/99 OTK z 2000 r. Nr 6, poz. 190) w których wskazano, że cel społeczny, jakim jest ochrona lokatorów może być osiągnięty przy użyciu innych środków, niż ten, który prowadzi wyłącznie do strat po stronie właścicieli i że z żadnego przepisu Konstytucji RP nie wynika, że władze publiczne mogą przenieść ciężar realizacji swych obowiązków w całości na osoby prywatne.

Wnioskodawca zwraca też uwagę, że ochrona praw lokatorów w zakresie podwyższania czynszów nie pozostaje w żadnym związku z sytuacją materialną i rodzinną tego lokatora.

Z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP wynika, że prawo własności nie może być różnicowane ze względu na jego zakres podmiotowy. Tymczasem spod działania

art. 9 ust. 3 ustawy zostały wyłączone niektóre kategorie właścicieli. Zasadę równej ochrony własności (art. 64 ust. 2) narusza też okoliczność, że ograniczenia z art. 9 ust. 3 dotyczą wyłącznie już istniejących stosunków prawnych.

Uzasadniając drugi zarzut Wnioskodawca podnosi, że nie wszystkie osoby, które spełniają warunki określone aktualnie w art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów zostały objęte ochroną przewidzianą w art. 35 ust. 1 tej ustawy

Dotyczy to osób, które nie były objęte obligatoryjną ochroną w postaci prawa do lokalu socjalnego w świetle art. 36 ust. 4 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych – obłożnie chorych, emerytów i rencistów spełniających kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej oraz bezrobotnych. Osoby te, jeżeli od dnia 31 grudnia 2000 r. do dnia 9 lipca 2001 r. zostały objęte orzeczeniem o eksmisji, nie posiadają w świetle art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów uprawnienia do lokalu socjalnego.

Podoba sytuacja zachodzi w przypadku osób, w stosunku do których sąd orzekł eksmisję bez prawa do lokalu socjalnego z mieszkania spółdzielczego.

W stosunku do obu tych grup osób nastąpiło odstępstwo od konstytucyjnej zasady równego traktowania. Dokonane przez ustawodawcę zróżnicowania nie spełnia kryteriów relewantności ani proporcjonalności i nie pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. W szczególności nie znajduje uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej.

Wniosek uważam za uzasadniony.

Został on przez RPO bardzo dokładnie uzasadniony, z którym to uzasadnieniem w pełni się zgadzam. Wydaje się niecelowe powtarzanie szczegółowo przedstawionych we wniosku argumentów.

Pragnę zwrócić jedynie uwagę że rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w art. 9 ustawy o ochronie praw lokatorów spotkało się z negatywną oceną w literaturze. Prof. M. Nazar w obszernym omówieniu ustawy (Monitor Prawniczy Nr 19 i 20 z 2001 r.) stwierdza, że przepisy o ustalaniu czynszów i ich podwyższaniu są najslabszą częścią ustawy i można im zarzucić niekonstytucyjność z uwagi na ochronę własności i nienaruszalność jej istoty. Autor podkreśla, że rozwiązania

przyjęte przyjęte przez Sejm odbiegają od zasad zawartych w projekcie rządowym. Wskazuje on, podobnie jak Rzecznik Praw Obywatelskich, że ustawodawca nie stworzył mechanizmów rekompensujących właścicielom brak pokrycia czynszem ponoszonych przez nich kosztów eksploatacji i remontów lokali i budynków używanych przez lokatorów.

Zdaniem autora „Doraźna, pozbawiona perspektywy, socjalna, nie zaś – ekonomiczna polityka czynszowa chroni prawa lokatora tylko pozornie (co przekonująco wyjaśnił TK w powołanym wyżej wyroku z 12.1.2000 r.) Niestety, obecna polityka mieszkaniowa naznaczona jest z jednej strony piętnem błędnej koncepcji upowszechniania za symboliczną odpłatnością i na wielką skalę własności mieszkań w społeczeństwie, którego większa część osiąga zbyt niskie dochody, by samodzielnie udźwignąć ciężar utrzymania przedmiotu własności, w drugiej zaś cechuje ją ograniczenie prywatnej własności wynajmowanych mieszkań przez swoiste wywłaszczanie właścicieli z należnych im godziwych czynszów – wbrew elementarnym regułom ekonomicznym i prawnym” („Monitor Prawniczy Nr 19/2001 r., s.967).

Na kwestię niekonstytucyjności art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie lokatorów zwraca też uwagę K. Dybowski w artykule pt. „Ustawa o ochronie praw lokatorów na tle wcześniejszych uregulowań” (Państwo i Prawo x.11 z 2001 r., s.52-62), który stwierdza, iż „Wydaje się, że z uznaniem jego niekonstytucyjności nie będzie większych problemów, wszak przepis ten stoi w jawnej sprzeczności z intencją TK, gdy uchylał art. 56 ust. 2 u.n.l.”.

Opracowała: Zofia Monkiewicz