



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, dnia 22 października 1999 r.

RPO/314171/99/V/ST

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 62 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787, Nr 162, poz. 1119) w zakresie w jakim przepis ten wyłącza waloryzację kaucji mieszkaniowej z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają liczne skargi dotyczące wysokości zwracanych kaucji mieszkaniowych, które w przeszłości były wpłacane przez najemców lokali mieszkalnych na zasadach określonych przepisami Prawa lokalowego. Skarżący wskazują że wpłacane w przeszłości kaucje stanowiły często wielokrotność ich miesięcznego wynagrodzenia. Obecnie zaś wypłacone im z tytułu zwrotu kaucji należności są wręcz symboliczne. Np. w sprawie RPO/238257/97/V kaucja została zwrócona w wysokości 1,45 zł, w sprawie RPO/314171/99/V zwrócono kaucję w wysokości 0,59 zł.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zarzuty wysuwane przez skarżących w omawianym zakresie w stosunku do obowiązujących przepisów prawa są uzasadnione.

Z informacji uzyskanych w tej sprawie przez Rzecznika Praw Obywatelskich od Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (pismo Prezesa z dnia 14 września 1999 r. o sygn. GM-2/022/119/99 -jego kopia w załączeniu) wynika, że wniesienie przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności wynajmującego z tytułu najmu lokalu mieszkalnego z reguły wiązało się ze znacznym wysiłkiem finansowym. Potwierdza to także analiza przepisów prawa obowiązujących w przeszłości w tym zakresie. W szczególności zgodnie z § 1 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 marca 1975 r. w sprawie pobierania od najemców lokali mieszkalnych kaucji zabezpieczającej utrzymanie lokali w należytych stanie (Dz. U. Nr 8, poz. 43 ze zm.) górną granicę wysokości kaucji należnej od najemców, których główną podstawą utrzymania było wynagrodzenie za pracę stanowiła trzykrotna wysokość pobieranego przez najemcę miesięcznego wynagrodzenia netto. Natomiast w okresie od dnia 1 stycznia 1988 r. do chwili wejścia w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych kaucja była ustalana w wysokości

odpowiadającej 50-krotnej miesięcznej kwocie czynszu za dany lokal zasiedlany pierwszy raz oraz odpowiadającej 40-krotnej miesięcznej kwocie czynszu za dany lokal, jeżeli był on zasiedlany ponownie (§ 1 ust. 3 rozporządzenia Rady ministrów z dnia 9 listopada 1987 r. w sprawie kaucji zabezpieczającej pokrycie należności wynajmującego z tytułu najmu lokalu - Dz. U. Nr 36, poz. 206).

Obecnie podstawę prawną do zwrotu wpłaconych w przeszłości przez najemców kaucji mieszkaniowych stanowi art. 62 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Zgodnie z jego treścią kaucja wpłacona przez najemcę przed dniem wejścia w życie tej ustawy (tj. przed dniem 12 listopada 1994 r.), pomniejszona o ewentualne należności wynajmującego z tytułu najmu, podlega zwrotowi wraz z oprocentowaniem w ciągu miesiąca od opróżnienia lokalu lub nabycia jego własności przez najemcę. Wskazać jednak trzeba, że do dnia 1 stycznia 1988 r. tj. do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 16 lipca 1987 r. o zmianie ustawy - Prawo lokalowe (Dz. U. Nr 21, poz. 124 ze zm.) oraz wspomnianego już rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 1987 r. w sprawie kaucji zabezpieczającej należności wynajmującego z tytułu najmu lokalu, kaucje mieszkaniowe wpłacone przed tą datą w ogóle nie podlegały oprocentowaniu. Art. 3 powołanej ustawy o zmianie ustawy - Prawo lokalowe stanowił, iż oprocentowanie kaucji dotyczy również kaucji wpłaconych przed dniem wejścia w życie tej ustawy. Jednakże oprocentowanie to następowało dopiero od dnia 1 stycznia 1988 r. Tak więc jedynie za okres od dnia 1 stycznia 1988 r. osoba uprawniona może domagać się zwrotu kaucji wraz z oprocentowaniem. Takie uregulowanie sytuacji prawnej osób, którym zwracana jest wpłacona w przeszłości kaucja mieszkaniowa powoduje co do zasady, iż osoby te otrzymują z tego tytułu jedynie symboliczne kwoty.

Nie ulega wątpliwości, iż opisany stan rzeczy jest spowodowany także zjawiskiem drastycznej inflacji, która miała miejsce w latach osiemdziesiątych i pierwszej połowie lat

dziewięćdziesiątych. W takich zaś warunkach rygorystyczne przestrzeganie w prawie zasady nominalizmu prowadzi do uprzywilejowania dłużników ze szkodą dla wierzycieli, a tym samym do podważenia podstawowej funkcji pieniądza polegającej na zdolności do zwalniania się z zobowiązań. Mając pełną świadomość negatywnych skutków prawnych takiego zjawiska ustawodawca uczynił wyłom w zasadzie nominalizmu wprowadzając do systemu prawnego możliwość sądowej waloryzacji świadczeń pieniężnych. Stosownie bowiem do art. 358¹ § 3 Kodeksu cywilnego w razie istotnej zmiany siły nabywczej pieniądza po powstaniu zobowiązania, sąd może po rozważeniu interesu stron, zgodnie z zasadami współżycia społecznego, zmienić wysokość lub sposób spełnienia świadczenia pieniężnego, chociażby były ustalone w orzeczeniu lub w umowie. Przesłanką zastosowania sądowej waloryzacji świadczenia pieniężnego jest więc istotna zmiana siły nabywczej pieniądza. Sens sądowej waloryzacji świadczenia pieniężnego polega natomiast na tym, iż w razie jej zastosowania skutki zmiany siły nabywczej pieniądza rozkładają się na obie strony stosunku prawnego. W literaturze przedmiotu (por. T. Wiśniewski w : "Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania", Wyd. Prawnicze, Warszawa 1996, t. I, s. 41-42) zwraca się uwagę, że "...w świetle formuły art. 358¹ § 3 k. c. rozłożenie na strony ryzyka związanego ze zmianą wartości realnej pieniądza nie musi być równomierne, nie mniej jednak w jego wyniku nie powinno nigdy dochodzić do rozstrzygnięć prowadzących do wzbogacenia jednej strony kosztem drugiej. W każdym razie nieuzasadnione jest obciążanie wyłącznie dłużnika skutkami deprecjacji pieniądza." W art. 358¹ § 3 k. c. brak jest wskazówek konkretyzujących mierniki dokonywanej przez sąd waloryzacji świadczeń pieniężnych. Kwestia ta została całkowicie pozostawiona uznaniu sędziowskiemu, opartemu na wszechstronnym rozważeniu okoliczności sprawy, przy stosowaniu ogólnych wskazówek zawartych w ustawie.

W świetle poczynionych uwag naturalnym sposobem rozwiązania problemu urealnienia wysokości zwracanych obecnie kaucji mieszkaniowych powinno więc być

odwołanie się do formuły sądowej waloryzacji świadczeń pieniężnych. Jednak na przeszkodzie w zastosowaniu owej waloryzacji stoi treść art. 62 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. W uchwale z dnia 5 maja 1999 r. (sygn. akt III CZP 6/99) Sąd Najwyższy stwierdził bowiem, iż przepis art. 62 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych reguluje w sposób samodzielny zasady zwrotu kaucji mieszkaniowej wpłaconej przez najemcę przed dniem wejścia w życie wymienionej ustawy i wyłącza w tym zakresie stosowanie art. 358¹ § 3 k. c. Również w uchwale z dnia 24 czerwca 1999 r. (sygn. akt III CZP 13/99) Sąd Najwyższy uznał, że zasady zwrotu kaucji wpłaconej przez najemcę przed dniem 12 listopada 1994 r. uregulowane są w art. 62 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, co oznacza wyłączenie dopuszczalności stosowania w tym zakresie art. 358¹ § 3 k. c. W istocie więc art. 62 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych obciąża w całości wyłącznie najemcę ryzykiem związanym ze zmianą realnej siły nabywczej pieniądza i powoduje, iż grupa obywateli, do której ten przepis znajduje zastosowanie podlega w omawianym zakresie swoistemu "wywłaszczeniu". Zwracane kwoty pieniężne nie mają bowiem obecnie żadnej realnej wartości.

Dla oceny rozwiązania przyjętego w art. 62 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nie bez znaczenia jest również okoliczność, iż kaucja wpłacana przez najemcę mogła w przeszłości służyć finansowaniu zadań wykonywanych zarówno przez organy administracji państwowej jak również przez zakłady pracy. Dla przykładu stosownie do § 2 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zasad i trybu gromadzenia i wykorzystywania środków Funduszu Gospodarki Gruntami i Gospodarki Mieszkaniowej (Dz. U. Nr 47, poz. 237 ze zm.) na fundusz były przeznaczane wpływy z kaucji pobieranych od najemców lokali mieszkalnych. Środki funduszu (w tym kaucje mieszkaniowe) mogły zostać zaś przeznaczone na pokrycie kosztów

związanych z tworzeniem zasobów gruntów państwowych na cele zabudowy miast i wsi oraz innych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym i gospodarką mieszkaniową w tym na finansowanie komunalnego budownictwa mieszkaniowego (§ 3 wskazanego rozporządzenia). Zasady te obowiązywały do 1 stycznia 1988 r. Z kolei kaucje wpłacone przez najemców mieszkań zakładowych były przekazywane na zakładowy fundusz mieszkaniowy. Art. 7 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 24 października 1986 r. o zakładowych funduszach socjalnym i mieszkaniowym w jednostkach gospodarki uspołecznionej (Dz. U. z 1990 r. Nr 58, poz. 343 ze zm.) przewidywał bowiem zwiększenie środków zakładowego funduszu mieszkaniowego o kaucje wpłacone przez pracowników. Gromadzone na tym funduszu środki były zaś przeznaczone m. in. na finansowanie budownictwa mieszkaniowego dla pracowników.

Przedstawione przykładowo regulacje prawne wskazują na to, iż w różnym czasie wpłacone przez najemców jako kaucje mieszkaniowe środki finansowe były wykorzystywane przez wynajmujących do realizacji określonych zadań, powiększając często majątek wynajmującego. Dysponowanie kaucją mieszkaniową przez wynajmującego przysparzało mu więc we wskazanych przypadkach wymiernych korzyści majątkowych.

Niewątpliwie wynikające z art. 62 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych prawo żądania zwrotu kaucji mieszkaniowej po ustaniu stosunku najmu jest prawem majątkowym. Do takich bowiem praw zalicza się wierzytelności czyli prawa wynikające ze stosunków zobowiązaniowych, w tym najmu. Zgodnie zaś z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Oznacza to, iż ochronie konstytucyjnej podlega nie tylko prawo własności, lecz także inne, nie stypizowane w Konstytucji RP prawa majątkowe. Za taką koncepcją opowiedział się także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P. 2/98, OTK z 1999 r., Nr 1, poz. 2) stwierdzając, że "...art. 21 nie przewiduje ochrony

praw majątkowych innych niż własność. Mówi o nich jednak art. 64 konstytucji, który w ust. 1 przyznaje każdemu prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Objęcie wszystkich tych praw ochroną konstytucyjną wynika z treści art. 64 ust. 2, kładącego nacisk na równość tej ochrony." Z kolei w wyroku z dnia 25 lutego 1999 r. (sygn. akt K. 23/98, OTK z 1999 r., Nr 2, poz. 25) Trybunał Konstytucyjny przyjął, że art. 64 Konstytucji RP daje podstawę do sformułowania trzech norm dotyczących ochrony : 1) prawa własności, 2) innych niż własność praw majątkowych, 3) prawa dziedziczenia. W związku z tym należy uznać, iż konstytucyjna ochrona obejmuje także prawo majątkowe wynikające z art. 62 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

Jak już wskazano stosowanie art. 62 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych prowadzi do wyłączenia sądowej waloryzacji kaucji mieszkaniowej, co w praktyce oznacza wyłączenie możliwości otrzymania przez byłego najemcę świadczenia pieniężnego odpowiadającego choćby w przybliżeniu jego pierwotnej realnej wartości. Tym samym ustawodawca kosztem drastycznego ograniczenia praw majątkowych jednej strony (zwracane kaucje mają bowiem wyłącznie symboliczną wysokość) doprowadził do wzbogacenia drugiej strony stosunku prawnego. Dlatego też w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich art. 62 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych niewątpliwie ogranicza prawa majątkowe osób, którym zwracana jest kaucja. Jednak samo ograniczenie prawa majątkowego - tym bardziej, iż chodzi o prawo obligacyjne - nie dyskwalifikuje jeszcze regulacji zawartej we wskazanym przepisie. Ustawodawca może bowiem ingerować w prawa i wolności obywatelskie, ingerencja taka nie może być jedynie nadmierna.

Konstytucyjna reguła ograniczenia praw i wolności obywatelskich została zawarta w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowiącym, 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. Przepis ten określa rzeczywisty zakres wolności i praw obywatelskich, bowiem o istocie treści wolności lub prawa decyduje jej prawnie dopuszczalne ograniczenie. Przy czym jako regułę interpretacyjną przy wykładni art. 31 ust. 3 Konstytucji RP należy przyjąć, iż zasadą jest wolność jednostki i określone w Konstytucji prawa. Wyjątkiem natomiast od tej zasady jest ograniczenie wolności i praw. Z istoty wyjątku od zasady wynika jego restryktywne rozumienie, im bardziej więc restryktywnie rozumiana jest treść wyjątku, tym bardziej poprawna jest przesłanka interpretacji zasady.

Dokonując wykładni art. 31 ust. 3 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny stwierdził (wyrok z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P. 2/98, OTK z 1999 r. Nr 1, poz. 2), iż przepis ten "...formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw. Są to : ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszenia istoty danego prawa lub wolności." Zdaniem Rzecznika owe przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnego prawa ochrony praw majątkowych nie zostały spełnione w omawianym zakresie. Co prawda ograniczenie prawa majątkowego przysługującego byłemu najemcy nastąpiło w ustawowej formie. Jednakże nie istniała konieczność wprowadzenia takiego ograniczenia. W szczególności wprowadzenia omawianego ograniczenia nie uzasadniało bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia, moralności publicznej. Wskazane wartości

konstytucyjne nie pozostają bowiem w jakimkolwiek związku z przedmiotem regulacji zawartej w art. 62 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

Niewątpliwie zachodzi natomiast związek pomiędzy kwestionowaną regulacją i wolnościami i prawami innych osób. Art. 62 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych reguluje bowiem rozliczenia pomiędzy wynajmującym i najemcą powstałe na tle uiszczonej przez najemcę przy obejmowaniu lokalu mieszkalnego kaucji mieszkaniowej. Jest to sfera prawa cywilnego. Zgodnie zaś z klasyczną koncepcją tego prawa i stosunku cywilnoprawnego, podmioty prawa cywilnego i strony stosunku cywilnoprawnego są równorzędne i każdemu z nich przysługuje równa ochrona prawna. Tymczasem przyjęte rozwiązanie - jak wskazuje pięcioletnia praktyka - prowadzi w oczywisty sposób do pokrzywdzenia jednej strony tj. byłego najemcy, który w całości został obciążony skutkami deprecjacji pieniądza. Nie można zatem uznać, że za takim rozwiązaniem przemawiała konieczność ochrony praw i wolności innych osób. O tym, iż w omawianym zakresie nie występuje stan konstytucyjnej konieczności świadczy także i to, że wprowadzając ponownie ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz o zmianie ustawy - Prawo spółdzielcze (Dz. U. Nr 111, poz. 723) możliwość pobierania od najemców kaucji mieszkaniowych ustawodawca przewidział również stosowną klauzulę waloryzacji tych kaucji przy ich zwrocie. W wyniku tej nowelizacji kaucje mieszkaniowe wpłacone pod rządami ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych są zwracane w kwocie odpowiadającej przyjętemu przy ich wpłaceniu procentowi wartości odtworzeniowej lokalu obowiązującej w dniu ich wypłaty (art. 6a ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych). Prowadzi to do wniosku, iż ze względu na ochronę praw i wolności innych osób nie zachodziła konieczność wprowadzenia ograniczenia prawa majątkowego.

Dodatkowo wprowadzone art. 62 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych ograniczenie prawa majątkowego oznacza w praktyce naruszenie jego istoty. Stosowanie tego przepisu prowadzi bowiem w konsekwencji do tego, że zwracane kaucje mieszkaniowe są symboliczne i nie mają żadnej realnej wartości.

Przedstawione powyżej uwagi uzasadniają - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - zarzut niezgodności art. 62 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych w zakresie w jakim przepis ten wyłącza waloryzację kaucji mieszkaniowej z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Stąd też wnoszę jak na wstępie.

W załączeniu :

- 1) kopia pisma Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 14 września 1999 r. (sygn. GM-2/022/119/99) skierowanego do Rzecznika Praw Obywatelskich.
- 2) kopia uchwały Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 1999 r. (sygn. akt III CZP 6/99),
- 3) kopia uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 1999 r. (sygn. akt III CZP 13/99).

/-/ Prof. dr Adam Zieliński