



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, dnia 7 listopada 2002 r.

35812

RPO-422919-V-ST/02

Pan Leszek Miller
Prezes Rady Ministrów

Szanowny Panie Premierze,

W dniu 2 października 2002 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznając na mój wniosek sprawę w pełnym składzie orzekł (sygn. akt K. 48/01), że 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 ze zm.) jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny po raz trzeci w krótkim odstępie czasu (poprzednio 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) zdyskredytował przyjętą przez ustawodawcę koncepcję ochrony praw lokatorów za pomocą utrzymywania stawek czynszu najmu lokali mieszkalnych na poziomie niższym od kosztów utrzymania i bieżącej eksploatacji budynku. Oderwanie przez ustawę o ochronie praw lokatorów wysokości czynszu od kosztów eksploatacji i utrzymania budynków mieszkalnych doprowadziło do kolizji z konstytucyjną zasadą ochrony prawa własności.

Powołany na wstępie wyrok Trybunału Konstytucyjnego dyskwalifikujący - jako zbyt ekscesywne - użyte dotychczas przez ustawodawcę instrumenty w celu przeciwdziałania nadmiernie wygórowanym czynszom, nie oznacza jednak, że nie istnieje potrzeba regulacji tej materii w przepisach prawa. Wręcz przeciwnie, do jednego z konstytucyjnych obowiązków władz publicznych należy ochrona najemców przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi (art. 76 Konstytucji RP). Chodzi tylko o to, aby realizacja tej konstytucyjnej dyrektywy nastąpiła przy użyciu środków możliwych do zaakceptowania z punktu widzenia innych standardów konstytucyjnych, w tym także z punktu widzenia zasady ochrony prawa własności.

Oceniając z tego punktu widzenia sytuację, jaka powstała po wejściu w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 października 2002 r. wskazać trzeba na potrzebę podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do uregulowania tej materii. Przede wszystkim - zarówno w mojej ocenie jak i w ocenie Trybunału Konstytucyjnego - konieczne jest wprowadzenie do ustawy o ochronie praw lokatorów regulacji dotyczących granic stawki początkowej czynszu umownego. Obowiązujące aktualnie przepisy w ogóle nie regulują tego zagadnienia, zaś skierowany do Sejmu rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (druk sejmowy Nr 736) zakłada, że umowa o odpłatne używanie lokalu może być zawarta na dowolny czas oznaczony. Jeśli więc przepisy prawa nie będą regulować kwestii początkowej stawki czynszu umownego, właściciel lokalu zamiast poddać się ustawowym rygorom dotyczącym podwyżki czynszu, będzie zawierał z najemcą kolejne umowy, całkowicie dowolnie ustalając stawki czynszu.

Niezbędne jest również powiązanie stawek czynszu z rzeczywistymi kosztami eksploatacji i remontów budynków mieszkalnych, tak jako to się dzieje w spółdzielniach mieszkaniowych. Owo powiązanie spowoduje, iż każda podwyżka czynszu będzie mogła podlegać ocenie z punktu widzenia jej niezbędności, a także z punktu widzenia tego, czy nie jest nieuczciwą praktyką rynkową. Dzisiaj w obowiązującym prawie nie ma tego „miernika” oceny zasadności podwyżek czynszu.

Odrębną kwestię stanowi problem osób, które z powodu swojej sytuacji materialnej nie są w stanie we własnym zakresie pokryć kosztów najmu i eksploatacji lokali mieszkalnych. Do tej właśnie grupy osób powinien być adresowany system dodatków mieszkaniowych. Stąd też z niepokojem przyjąłem skierowany do Sejmu w dniu 7 października 2002 r. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych zaostrzający kryteria przyznawania dodatków mieszkaniowych. Wiem, iż prace nad tym projektem na wniosek Pana Premiera zostały wstrzymane. Pragnę jednak w tym miejscu zwrócić uwagę, że dotychczasowy system przyznawania dodatków mieszkaniowych także budzi istotne wątpliwości konstytucyjne. Dałem temu wyraz we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2002 r. kwestionując wyłączenie przez przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz. U. Nr 156, poz. 1817) z podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego istotnych wydatków mieszkaniowych gospodarstw domowych. Wyłącznie to w bezpośredni sposób przekłada się na wysokość przyznawanych dodatków mieszkaniowych. Poza właściwymi rozwiązaniami prawnymi w tym zakresie niezbędne jest również zabezpieczenie odpowiednich środków finansowych w postaci dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie wypłaty przez gminy dodatków mieszkaniowych.

Ponadto analizując treść obowiązków nałożonych przez art. 75 ust. 1 Konstytucji RP na władze publiczne zwrócić należy uwagę, iż jednym z tych obowiązków jest

obowiązek wspierania przez te władze rozwoju budownictwa socjalnego. Realizacja tego konstytucyjnego obowiązku jest tym bardziej istotna, że ustawa o ochronie praw lokatorów szeroko określiła krąg osób uprawnionych do lokalu socjalnego w wyniku nakazania przez sąd w wyroku opróżnienia dotychczas zajmowanego lokalu mieszkalnego. Wykonalność tych wyroków zależy od tego, czy gminy, na których ciąży obowiązek dostarczenia lokali socjalnych posiadają odpowiedni zasób mieszkaniowy.

Konstytucja co prawda nie precyzuje pojęcia „budownictwo socjalne”, co niewątpliwie może utrudniać ustalenie, czy dany rodzaj budownictwa posiada cechy budownictwa socjalnego. Wydaje się jednak, iż ten rodzaj budownictwa powinien służyć zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych rodzin o niskich dochodach, a więc tych, które we własnym zakresie nie są w stanie zaspokoić na wolnym rynku mieszkaniowym swoich potrzeb mieszkaniowych.

Z art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów wynika, iż tworzenie warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeb mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Zadania te gmina wykonuje wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób. Na realizację tych zadań gminy mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa.

Problem - co już kilkakrotnie sygnalizowałem - polega jednak na tym, że nie istnieje żaden system finansowania budownictwa socjalnego, o którym mówi art. 75 ust. 1 Konstytucji RP. W szczególności takiego systemu nie tworzy ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.). Co prawda z art. 18 pkt 1 tej ustawy wynika, że środki Krajowego Funduszu Mieszkaniowego przeznacza się na udzielanie, na warunkach preferencyjnych, kredytów towarzystwom budownictwa społecznego oraz spółdzielniom mieszkaniowym na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane mające na celu budowę mieszkań na wynajem. Zauważyć jednak trzeba, iż wybudowane z udziałem środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego lokale mieszkalne nie są wynajmowane osobom najuboższym, stawki czynszu najmu tych lokali są bowiem znacząco wyższe od stawek czynszu najmu lokali mieszkalnych z mieszkaniowego zasobu gminy. W szczególności z art. 28 ust. 1 ustawy o niektórych formach budownictwa mieszkaniowego wynika, iż rada gminy ustala dla zasobów mieszkaniowych towarzystwa budownictwa społecznego stawki czynszu regulowanego za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego w takiej wysokości, aby suma czynszów za najem wszystkich lokali eksploatowanych przez towarzystwo pozwalała na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę kredytu zaciągniętego na budowę. Czynsz ten nie może być wyższy w skali roku niż 4% wartości odtworzeniowej lokalu. Osoby o bardzo niskich dochodach nie mogą więc

sprościć tym warunkom finansowym wynajmu lokali mieszkalnych w ramach towarzystwa budownictwa społecznego.

Uwagi powyższe - w moim przekonaniu - wskazują na to, że nie istnieje spójny i kompletny system ochrony praw lokatorów, zaś podejmowane doraźnie interwencje legislacyjne nie zawsze podążają w kierunku wynikającym z poszczególnych dyrektyw konstytucyjnych. Dlatego też działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. nr 14, poz. 147) zwracam się do Pana Premiera o zainspirowanie działań w celu realizacji dyrektyw konstytucyjnych wynikających z art. 75 i art. 76 Konstytucji RP. Będę wdzięczny za informacje o stanowisku Pana Premiera zajęтым w tej sprawie.

Z wyrazami szacunku

/-/