



Warszawa, 23 marca 2005 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-500911-V-AG/05

00-090 Warszawa      Tel. centr. 551 77 00  
Al. Solidarności 77      Fax 827 64 53

Pan dr Krzysztof Opawski  
Minister Infrastruktury

W wyniku zmian wprowadzonych z dniem 1 stycznia 2005 r. do ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (ustawą z dnia 17 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw Dz.U. z 2004., Nr 281, poz.2783 oraz ustawą z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego Dz.U. z 2004., Nr 281, poz.2786), do art.14 tej ustawy dodany został ust.7, pozbawiający osoby, które utraciły tytuł prawny do lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, dotychczasowej ochrony w postaci obligatoryjnego prawa do lokalu socjalnego.

Zgodnie z art.14 ust.4 ustawy o ochronie praw lokatorów, sąd nie może orzec o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego wobec:

- 1) kobiety w ciąży,
- 2) małoletniego, niepełnosprawnego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 283) lub ubezwłasnowolnionego oraz sprawującego nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkałą,
- 3) obłożnie chorych,
- 4) emerytów i rencistów spełniających kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej,

- 5) osoby posiadającej status bezrobotnego,
- 6) osoby spełniającej przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały

chyba że osoby te mogą zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany.

Jednakże w myśl art.14 ust.7 cytowanej ustawy, przepisu ust. 4 nie stosuje się do osób, które utraciły tytuł prawny do lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, z wyjątkiem osób, które były uprawnione do używania lokalu na podstawie stosunku prawnego nawiązanego ze spółdzielnią mieszkaniową albo z towarzystwem budownictwa społecznego.

Przepis ten ma zastosowanie do umów o używanie lokali mieszkalnych, zawartych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, tj. przed dniem 1 stycznia 2005 r. (art.4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 2004 r., Nr 281, poz.2783).

Rozważenia wymaga więc kwestia zasadności pozbawienia osób, należących do którejś z grup wymienionych w art.14 ust.4 ustawy i zajmujących mieszkania niewchodzące w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, ochrony w postaci uprawnienia do lokalu socjalnego, zwłaszcza w kontekście przyznania takiego uprawnienia osobom, które miały spółdzielcze prawa do lokali, były najemcami lokali wynajmowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe albo TBS. Wiadomo bowiem, że np. osoby, które utraciły spółdzielcze prawa do lokali, opróżniając mieszkanie otrzymują świadczenie pieniężne, stanowiące równowartość wkładu mieszkaniowego, lub budowlanego, co przynajmniej w części pozwoli im na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie. Mimo to, ustawodawca zdecydował o przyznaniu takim osobom prawa do lokalu socjalnego, jeśli sąd badając ich sytuację życiową stwierdzi, że należą do katalogu osób wymienionych w art.14 ust.4 ustawy o ochronie praw lokatorów.

W art.2 pkt 11 ustawy o ochronie praw lokatorów zdefiniowano publiczny zasób mieszkaniowy jako lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy albo lokale stanowiące własność innych jednostek samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych tych jednostek, Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych.

Zatem zakresem regulacji art.14 ust.7 ustawy objęto przede wszystkim wynajem lokali na zasadach wolnorynkowych. Jak należy przyjąć, rozwiązanie to miało służyć ożywieniu rynku najmu komercyjnego, który na skutek niektórych zapisów ustawy o ochronie praw lokatorów, (takich jak choćby zawieranie umów na czas nieoznaczony nie krótszy niż 3 lata, czy obligatoryjny tryb ugody finansowej z lokatorem), uległ w praktyce ograniczeniu, gdyż wynajmujący obawiali się regulacji nadmiernie - ich zdaniem - chroniących prawa najemców, co powodowało znaczne zmniejszenie zainteresowania zawieraniem umów najmu na wolnym rynku. Wniosek ten potwierdza uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów,

mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (zawarte w druku sejmowym nr 2382 z dnia 29 grudnia 2003 r.), w którym wskazano, iż obowiązywanie przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów w pierwotnym brzmieniu, doprowadziło do zahamowania transakcji na rynku wynajmu lokali mieszkalnych, nadmiernej ingerencji w swobodę umów i braku równowagi między prawami lokatorów i właścicieli.

Nie negując potrzeby lepszego dostosowania przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów do wymagań obrotu gospodarczego, oraz zrównoważenia ochrony interesów najemców i wynajmujących, stwierdzić trzeba, że zasada przyjęta w omawianym art.14 ust.7, budzi wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich co do jej zgodności z Konstytucją RP. W świetle bowiem tego przepisu pozbawienie osób takich jak kobiety w ciąży, obłożnie chorzy, bezrobotni, itd. - prawa do lokalu socjalnego - orzekanego obligatoryjnie przez sąd w wyroku nakazującym opuszczenie dotychczasowego lokalu mieszkalnego, następuje wyłącznie z powodu zajmowania lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego.

To zaś, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich narusza zasadę równości, wyrażoną w art.32 ust.1 Konstytucji RP w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej, o której stanowi art.2 Konstytucji RP.

Ustawa o ochronie praw lokatorów w art.14 określa kategorie osób, wobec których sąd nie może, w wyroku orzekającym eksmisję, orzec o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego. Niewątpliwie wprowadzenie wobec osób wymienionych enumeratywnie w art.14 ust.4 ustawy obligatoryjnego prawa do lokalu socjalnego, zostało podyktowane potrzebą szczególnej ochrony, jakiej takie osoby wymagają. Na problem ten zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny, który w postanowieniu z dnia 4 kwietnia 2001 r. (S.2/01, OTK 2001, nr 3, poz.58) uznał, że poszanowanie godności ludzkiej wymaga, by w razie orzeczenia eksmisji, przynajmniej pewnym kategoriom podmiotów ze względu na ich szczególną sytuację osobistą, rodzinną lub materialną, udzielano ochrony.

Tymczasem w świetle art.14 ust.7 cyt.ustawy właśnie osoby, które ze względu na sytuację życiową mogłyby oczekiwać tożsamej ochrony, jaką gwarantuje art.14 ust.4, zostały tej podstawowej ochrony pozbawione. Lokatorowi zajmującemu lokal wchodzący w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, który należy do katalogu osób z art.14 ust.4, sąd przyzna prawo do lokalu socjalnego, podczas gdy osoba, która utraciła tytuł prawny do lokalu niewchodzącego do tego zasobu, nie będzie miała takiego prawa, pomimo, znajdowania się w identycznym położeniu, chyba, że była uprawniona do używania lokalu na podstawie stosunku prawnego nawiązanego ze spółdzielnią mieszkaniową albo z towarzystwem budownictwa społecznego.

Prowadzi to do wniosku, że unormowana w art.14 ust.7 sytuacja prawna lokatorów, w zakresie przysługującego im prawa do lokalu socjalnego, została w sposób nieuprawniony zróżnicowana, wyłącznie ze względu na status prawny lokalu, którego stosunek prawny dotyczył. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, wyłączenie spod zakresu niezbędnej ochrony, wprowadzone w stosunku do pewnej tylko grupy lokatorów, musi budzić uzasadnione wątpliwości w zakresie ochrony praw obywatelskich. Rozważenia wymaga bowiem kwestia, czy wyłączenie z przewidzianego w art.14 standardu ochrony wymienionych w ust.4 tego artykułu osób, na gruncie art.14 ust.7 jest do pogodzenia ze wskazanymi wzorcami kontroli tj. z zasadą równości i zasadą sprawiedliwości społecznej. W świetle ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (m.in. wyrok z dnia 5 listopada 1997 r., sygn.akt K. 22/97, OTK z 1997 r. Nr 3-4, poz. 41, wyrok z dnia 22 grudnia 1997 r., sygn.akt K. 2/97, OTK z 1997 r. Nr 5-6, poz. 72, wyrok z dnia 6 maja 1998 r., sygn.akt K. 37/97, OTK z 1998 r., Nr 3, poz.33) z zasady równości wyrażonej w art.32 Konstytucji RP wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie danej kategorii. Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. W tym przypadku cechami relewantnymi są: posiadanie statusu byłego lokatora oraz zaliczanie się do kategorii osób, objętych przez ustawodawcę ochroną w postaci prawa do lokalu socjalnego (art.14 ust.4 ustawy o ochronie praw lokatorów). Niewątpliwie cechy te posiadają również osoby, objęte zakresem normy art.14 ust.7 ustawy o ochronie praw lokatorów, a mimo to przepis ten wyłącza je spod wskazanej ochrony prawnej. To zaś pozwala na stwierdzenie, że wprowadzenie do obowiązującego porządku prawnego art.14 ust.7 spowodowało odstępstwo od zasady równego traktowania, gdyż zróżnicowanie zostało dokonane według dowolnego kryterium - rodzaju lokalu mieszkalnego, którego dotyczył stosunek prawny, uprawniający lokatora do zajmowania tegoż lokalu. Należy zauważyć, że omawiana regulacja sprawia, iż poza zakresem ochrony pozostają osoby, których kategorie jako zasługujących na ochronę sam ustawodawca enumeratywnie wymienił w art.14 ust.4 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Uzasadnieniem różnego traktowania lokatorów w zakresie prawa do lokalu socjalnego nie może być w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wyłącznie chęć ożywienia najmu komercyjnego, gdyż pozbawienie lokatorów ochrony w omawianym zakresie nie ma charakteru proporcjonalnego w stosunku do korzyści ekonomicznych, jakie mogą dzięki tym rozwiązaniom zostać osiągnięte. Nie istnieje też związek pomiędzy zróżnicowaniem w rozpatrywanym zakresie, a zasadą sprawiedliwości społecznej. Wręcz przeciwnie, zasada ta

nakazuje, aby ochroną w postaci przyznania prawa do lokalu socjalnego, objąć wszystkich lokatorów, spełniających wymogi zawarte w art.14 ust.4 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Dlatego też pozwalam sobie, 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) zwrócić się do Pana Ministra z prośbą o zajęcie w tej sprawie stanowiska, a jeśli podzieli Pan Minister moją opinię - także o podjęcie kroków, zmierzających do zmiany stanu prawnego w omawianym zakresie. Będę wdzięczny za informację o podjętych w tej sprawie działaniach.

Łączę wyrazy szacunku

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

*/-/Stanisław Trociuk*  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich