



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 18.01.2007 r.

RPO-549187-V-KD/07

Pan Andrzej Aumiller

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22827 64 53

Minister Budownictwa

Szanowny Panie Ministrze

W dniu 15 grudnia 2006r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Ustawa ta została opublikowana w Dz.U. Nr 246 pod poz. 1833. Uchwalenie wskazanej ustawy było podyktowane przede wszystkim koniecznością dostosowania stanu prawnego, w zakresie ustalania wysokości czynszu najmu oraz innych opłat za używanie lokalu mieszkalnego oraz zasad kontrolowania zasadności podwyżki, do treści wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2005r. (sygn. akt K 4/05) oraz z dnia 17 maja 2006r. (sygn. akt K 33/05), a także do wytycznych wskazanych w postanowieniu sygnalizacyjnym Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2005r. (sygn. akt S 1/05).

Warto w tym miejscu podkreślić, iż zarówno w obu powołanych orzeczeniach, jak i w postanowieniu sygnalizacyjnym Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę na to, że konieczność wielokrotnego rozpoznawania przez Trybunał Konstytucyjny zagadnień związanych z problematyką czynszów najmu oraz innych opłat za używanie lokalu mieszkalnego dowodzi wręcz wyjątkowej i wieloletniej nieudolności ustawodawcy w sprawiedliwym i spełniającym konstytucyjne wymogi uregulowaniu tych kwestii, w sposób miarkujący - *ex aequo et bono* - prawa obu stron stosunków prawnych, łączących właścicieli mieszkań z ich najemcami, czy użytkownikami na podstawie innych tytułów. Trybunał przypominał, że liczne zagadnienia dotyczące omawianej problematyki zostały już wyjaśnione w jego orzecznictwie; szczególne znaczenie w wyznaczeniu ustawodawcy

kierunku unormowań ma także postanowienie sygnalizacyjne z 29 czerwca 2006r. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie od 2005r. stwierdzał, że aktualnie nie jest już możliwe fragmentaryczne, czy też przejściowe uregulowanie tej problematyki. Konieczne są w omawianej materii rozwiązania kompleksowe, o celach wyraźnie określonych i zgodnych z Konstytucją.

Pismem z dnia 28 czerwca 2006r. (znak BM2-053-227/06) Rzecznik Praw Obywatelskich został poinformowany przez ówczesnego Ministra Budownictwa, że w związku z postanowieniem sygnalizacyjnym Trybunału Konstytucyjnego w Ministerstwie został przygotowany projekt zmian do ustawy o ochronie praw lokatorów. Projekt ten stał się podstawą do uchwalenia przez Sejm wspomnianej na wstępie ustawy z dnia 15.12.2006r.

Niestety stwierdzić należy z żalem, że po raz kolejny zignorowany został apel Trybunału Konstytucyjnego o to, aby zmiany w obowiązującym w omawianym zakresie prawie miały kompleksowy charakter, w sposób całościowy normujący wszystkie zagadnienia, które tylekroć były przedmiotem wątpliwości konstytucyjnoprawnych.

Poza zakresem unormowania w ustawie nowelizującej ustawę o ochronie praw lokatorów pozostały takie kwestie podnoszone w postanowieniu sygnalizacyjnym Trybunału jak:

1. stworzenie dodatkowych instrumentów kontroli pozwalających sądom na wnikliwą ocenę podstaw ustalania czynszów oraz ich podwyżek (tzw. lustro czynszowe). Z uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów (druk sejmowy nr 964) wynika, że takie rozwiązanie zostało wprowadzone do projektu nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami. Istotnie, w projekcie zmian do ustawy o gospodarce nieruchomościami, zamieszczonym na stronie internetowej Ministerstwa Budownictwa przewidziano wspomniane regulacje, jednakże nie wiadomo, na jakim etapie aktualnie znajdują się prace nad tym projektem i kiedy zostanie on przekazany do Sejmu RP. Tymczasem, nowelizacja ustawy o ochronie praw lokatorów obowiązuje już od dnia 1 stycznia 2007r.

2. problematyka dodatków mieszkaniowych - wskazać w tym miejscu należy, że w wyroku z dnia 9 maja 2006r. (sygn. P 4/05) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepis art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, zawierający upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia, jest niezgodny z Konstytucją RP. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie dostosowania stanu prawnego do

treści orzeczenia, wskazał Pan Minister, że przy najbliższej konieczności nowelizacji ustawy o dodatkach mieszkaniowych z innych powodów, zostaną do niej wprowadzone stosowne zmiany, zgodnie z sugestiami Trybunału Konstytucyjnego zawartymi w tym orzeczeniu (pismo z dnia 18.12.2006r., znak BM-1/053-K-627/06). W istocie mamy zatem po raz kolejny do czynienia z sytuacją, w której wbrew wyraźnym wytycznym zawartym w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, prawodawca nie dostrzega potrzeby dostosowania prawa do standardów konstytucyjnych. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich świadczy to o w dalszym ciągu wybiórczym podejściu do szeroko rozumianej problematyki czynszu najmu i innych opłat za zajmowanie lokali mieszkalnych i braku woli kompleksowego uregulowania tego przedmiotu.

3. instrumenty niezbędnego wsparcia właścicieli - Trybunał Konstytucyjny wskazał w postanowieniu sygnalizacyjnym, że system finansów publicznych powinien przewidywać formy indywidualnego wsparcia dla właścicieli zobowiązanych do ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z utrzymaniem budynku. Wsparcie to może w ocenie Trybunału Konstytucyjnego przybierać formy dotacji celowych, kredytów preferencyjnych czy też zwolnień podatkowych. Niestety, uchwalona w dniu 15 grudnia 2006r. nowelizacja ustawy o ochronie praw lokatorów tę problematykę pomija całkowicie, natomiast z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że kwestia ta będzie brana pod uwagę przy pracach nad innymi przepisami dotyczącymi wspierania budownictwa. Niestety, takich innych projektów nie zgłoszono łącznie z omawianą propozycją nowelizacji, co umożliwiłoby jednocześnie wprowadzenie do obrotu prawnego regulacji całościowo normującej omawianą problematykę. Nie wiadomo również kiedy zapowiadane prace nad innymi przepisami miałyby się zakończyć, i jakie konkretnie rozwiązania w tym zakresie są przewidywane.

4. niespójność regulacji dotyczącej praw i obowiązków stron stosunku najmu lokalu mieszkalnego - Trybunał Konstytucyjny sygnalizował rozbieżności w określeniu katalogu praw i obowiązków wynajmującego i najemcy, wskazanych w art. 6a-6f ustawy o ochronie praw lokatorów oraz w dotyczących najmu lokalu przepisach Kodeksu cywilnego. Stwierdził ponadto, że zamieszczanie przepisów dotyczących wyłącznie stosunku najmu lokalu nie w Kodeksie cywilnym, ale w ustawie, której przedmiotem jest ochrona praw ogółu lokatorów, a nie regulacja treści stosunku najmu, jest niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji. Tymczasem, w uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów stwierdzono jedynie, że nowelizacja pomija wskazaną

sygnalizację z tego powodu, że brak takiego wyliczenia praw i obowiązków wynajmującego i najemcy w ustawie „był bardzo odczuwalny zarówno przez najemców, jak i wynajmujących”. Należy stwierdzić, iż ów „brak” polegał na tym, że w obrocie prawnym nie było w ogóle szczegółowego katalogu wskazanych praw i obowiązków, a nie na tym, iż katalog ten był w Kodeksie cywilnym, a nie w ustawie o ochronie praw lokatorów. Nic nie stało zatem na przeszkodzie, aby z poszanowaniem zasad poprawnej legislacji, omawiane uregulowania zamieścić w tym akcie prawnym, które reguluje zagadnienia związane ze stosunkiem najmu lokali mieszkalnych w ogólności, to jest, w Kodeksie cywilnym.

Warto ponadto zwrócić uwagę, że omawiana nowelizacja wprowadza do ustawy o ochronie praw lokatorów art. 8a ust. 4b ust. 2, zgodnie z którym podwyższając czynsz albo inne opłaty za używanie lokalu, właściciel może ustalić godziwy zysk. W ustawie brak jest definicji „godziwego zysku”, o którym mowa w tym przepisie. Jest to z całą pewnością pojęcie względne, nie dające się jednoznacznie zdefiniować bez określonych kryteriów. Potwierdza to treść uzasadnienia do projektu ustawy, w którym powołano się na znaczenie słowa „godziwy” wg „Słownika Języka Polskiego” (Wydawnictwo naukowe PWN, wyd. 1998r.) i stwierdzono, że zysk taki powinien być „odpowiedni, właściwy, słuszny, dozwolony, rzetelny, uczciwy”. Wszystkie te określenia mają charakter ocenny i mogą być zupełnie różnie interpretowane. Nadal zatem brak jest jednoznacznego kryterium, które pozwoliłoby sądom kontrolować zasadność podwyżki czynszu. Wprowadzenie do ustawy o ochronie praw lokatorów pojęcia „godziwego zysku”, bez jednoczesnego sprecyzowania, jaki zysk ustawodawca uważa za „godziwy” doprowadzi w praktyce do sporów interpretacyjnych nie dających się *de facto* usunąć w drodze wykładni tego pojęcia. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie natomiast zwracał uwagę, także w odniesieniu do przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, że zgodnie z zasadami poprawnej legislacji przepisy muszą być na tyle precyzyjne, aby zapewniona była ich jednolita wykładnia i stosowanie.

Powyższe uwagi prowadzą w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich do wniosku, że omawiana nowelizacja ustawy o ochronie praw lokatorów, jakkolwiek bardzo potrzebna, przede wszystkim z uwagi na wyeliminowanie z dniem 1 stycznia 2007r. z obrotu prawnego szeregu przepisów ustawy, które Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją, po raz kolejny stanowi działanie doraźne, a nie przemyślaną próbę kompleksowego unormowania tej niezwykle istotnej z punktu widzenia praw obywatelskich

problematyki. Brak intencji całościowego zmierzenia się z tymi problemami przez prawodawcę potwierdza uzasadnienie do projektu ustawy, w którym wprost wskazano, że niniejszy projekt uwzględnia tylko część postulatów Trybunału Konstytucyjnego i nie jest rozwiązaniem systemowym, „gdyż przygotowanie takiego rozwiązania wymagałoby więcej czasu”. Powstaje w związku z powyższym uzasadniona obawa, że w przyszłości problematyka czynszów najmu i innych opłat za używanie lokalu mieszkalnego nadal będzie przedmiotem konfliktów pomiędzy wynajmującymi a najemcami oraz sporów interpretacyjnych, a także wątpliwości o charakterze konstytucyjnoprawnym.

Powyższe uwagi i obawy Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawia działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147). Będę wdzięczny za poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o stanowisku Pana Ministra zajęтым w tej sprawie.

Łączę wyrazy szacunku

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Warszawa, 18.01.2007r.

RPO-549187-V-KD/07

**Abstrakt do wystąpienia do Ministra Budownictwa w sprawie dot. ostatniej nowelizacji
ustawy o ochronie praw lokatorów**

W wystąpieniu do Ministra Budownictwa Rzecznik Praw Obywatelskich po raz kolejny powraca do sprawy systemowej, kompleksowej regulacji problematyki ochrony praw lokatorów, w szczególności zaś kwestii związanych z wysokością czynszu najmu i innych opłat za używanie lokalu mieszkalnego oraz kontrolowania zasadności podwyżek tych opłat. Koniecznością dostosowania stanu prawnego w tym zakresie do standardów konstytucyjnych, wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, ostatnio w wyrokach z dnia 19 kwietnia 2005r. (sygn. akt K 4/05) oraz z dnia 17 maja 2006r. (sygn. akt K 33/05), a także w wytycznych wskazanych w postanowieniu sygnalizacyjnym Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2005r. (sygn. akt S 1/05).

Rzecznik stwierdził, że niestety po raz kolejny zignorowany został apel Trybunału Konstytucyjnego o to, aby zmiany w obowiązującym w omawianym zakresie prawie miały kompleksowy charakter, w sposób całościowy normujący wszystkie zagadnienia, które tylekroć były przedmiotem wątpliwości konstytucyjnoprawnych. W nowelizacji uchylono się od uregulowania tak istotnych kwestii, wskazanych w postanowieniu sygnalizacyjnym Trybunału Konstytucyjnego, jak stworzenie dodatkowych instrumentów kontroli pozwalających sądom na wnikliwą ocenę podstaw ustalania czynszów oraz ich podwyżek (tzw. lustro czynszowe), problematyka dodatków mieszkaniowych, instrumenty niezbędnego wsparcia właścicieli, niespójność regulacji dotyczącej praw i obowiązków stron stosunku najmu lokalu mieszkalnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich zasygnalizował ponadto problem związany z wprowadzeniem do treści ustawy o ochronie praw lokatorów określenia „godziwy zysk”, bez jednoczesnego zdefiniowania tego pojęcia. Może to doprowadzić w praktyce do sporów interpretacyjnych nie dających się *de facto* usunąć w drodze wykładni tego pojęcia. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie natomiast zwracał uwagę, także w odniesieniu do przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, że zgodnie z zasadami poprawnej legislacji przepisy muszą być na tyle precyzyjne, aby zapewniona była ich jednolita wykładnia i stosowanie.

W ocenie Rzecznika omawiana nowelizacja ustawy o ochronie praw lokatorów, jakkolwiek bardzo potrzebna, przecie wszystkim z uwagi na wyeliminowanie z dniem 1 stycznia 2007r. z obrotu prawnego szeregu przepisów ustawy, które Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją, po raz kolejny stanowi działanie doraźne, a nie przemyślaną próbę kompleksowego unormowania tej niezwykle istotnej z punktu widzenia praw obywatelskich problematyki. Brak intencji całościowego zmierzenia się z tymi problemami przez prawodawcę potwierdza uzasadnienie do projektu ustawy, w którym wprost wskazano, że niniejszy projekt uwzględnia tylko część postulatów Trybunału Konstytucyjnego i nie jest rozwiązaniem systemowym, „gdyż przygotowanie takiego rozwiązania wymagałoby więcej czasu”. Powstaje w związku z powyższym uzasadniona obawa, że w przyszłości problematyka czynszów najmu i innych opłat za używanie lokalu mieszkalnego nadal będzie przedmiotem konfliktów pomiędzy wynajmującymi a najemcami oraz sporów interpretacyjnych, a także wątpliwości o charakterze konstytucyjnoprawnym.

DYREKTOR ZESPOŁU

/-/ Kamilla Dołowska