



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

RPO/393863/01/V/ST

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

Warszawa, dnia ,11 grudnia 2001 r.

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 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 2001 r. Nr 14, poz. 147)

wnoszę 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 ustawy wymienionej w pkt 1 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.

Uzasadnienie

I. Wpływają do mnie bardzo liczne skargi od właścicieli budynków mieszkalnych i lokali mieszkalnych, w których skarżący kwestionują zasady ustalania czynszu najmu lokali mieszkalnych przyjęte w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Zdaniem autorów tych skarg przyjęte w ustawie zasady ustalania czynszu prowadzą do tego, iż wpływy z tego tytułu nie pokryją nawet bieżących kosztów eksploatacji budynków, tym bardziej nie będzie więc możliwe pod rządami kwestionowanych przez nich przepisów przeprowadzenie remontów kapitalnych budynków znajdujących się w złym stanie technicznym w wyniku obowiązującej w przeszłości publicznej gospodarki lokalami. Ponadto osoby kierujące do mnie w tej sprawie skargi wskazują iż przyjęte w tym zakresie w ustawie o ochronie praw lokatorów rozwiązania w istocie stanowią regres w stosunku do stanu prawnego obowiązującego pod rządami ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.), który to stan jako niezgodny z Konstytucją RP został zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r. (sygn. akt P. 11/98, OTK z 2000 r. Nr 1, poz. 3) oraz w wyroku z dnia 10 października 2000 r. (sygn. akt P. 8/99, OTK z 2000 r. Nr 6, poz. 190). W efekcie ustawodawca - zdaniem osób kierujących do mnie skargi - nałożył na nie szereg obowiązków w zakresie utrzymania w należyтым stanie budynków

mieszkalnych, nie pozwalając równocześnie na osiągnięcie wpływów z tytułu najmu lokali mieszkalnych w tych budynkach, które to wpływy mogłyby zostać przeznaczone na cele związane z wypełnieniem tych obowiązków. Stąd też w ocenie osób skarżących ukształtowany ustawą o ochronie praw lokatorów stan prawny narusza w tym zakresie chronione Konstytucją RP ich prawo własności.

Podzielałam zarzuty zawarte w kierowanych do mnie skargach, iż przyjęte w ustawie o ochronie praw lokatorów zasady ustalania wysokości czynszu najmu pozostają z kolizji z konstytucyjną zasadą ochrony prawa własności.

Obowiązujące przepisy prawa nakładają na właścicieli budynków mieszkalnych szereg obowiązków w zakresie utrzymania tych budynków w należyтым stanie. W szczególności stosownie do art. 61 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm.) właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany utrzymywać ten obiekt w należyтым stanie technicznym i estetycznym. Z art. 66 Prawa budowlanego wynika zaś, że w przypadku stwierdzenia, iż obiekt budowlany jest w nieodpowiednim stanie technicznym albo powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia organ administracji wydaje decyzję nakazującą usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości. Decyzja ta, jeśli nie zostanie dobrowolnie wykonana przez zobowiązanego, stanowi podstawę do zastosowania środków egzekucyjnych przewidzianych ustawą z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 1991 r. Nr 36, poz. 161 ze zm.). Ponadto osoba, która pomimo zastosowania środków egzekucji administracyjnej nie spełnia, określonego w art. 61 Prawa budowlanego obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w należyтым stanie technicznym, podlega karze aresztu albo karze ograniczenia wolności, albo karze grzywny (art. 92 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego).

Powyższe obowiązki właścicieli budynków mieszkalnych jak również ewentualne sankcje za niewywiązanie się z ich realizacji należy mieć na uwadze przystępując do rozważań

nad problematyką zasad ustalania czynszu najmu oraz opłat za używanie lokali mieszkalnych wynikającą z przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów. Możliwość realizacji tych obowiązków przez właścicieli budynków mieszkalnych jest bowiem w istocie uzależniona od uzyskiwania przez nich czynszu lub innych opłat za używanie lokali w wysokości pozwalającej co najmniej na utrzymanie budynków w należyłym stanie technicznym.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów podwyższanie czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, nie może być dokonywane częściej niż co 6 miesięcy. Z art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów wynika zaś, że podwyżki czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, nie mogą w danym roku przekraczać średniorocznego wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w minionym roku w stosunku do roku poprzedzającego rok miniony nie więcej niż o :

- 1) 50% - jeżeli roczna wysokość czynszu nie przekracza 1% wartości odtworzeniowej,
- 2) 25% - jeżeli roczna wysokość czynszu jest wyższa niż 1% i nie przekracza 2% wartości odtworzeniowej,
- 3) 15% - jeżeli roczna wysokość czynszu jest wyższa niż 2% wartości odtworzeniowej.

Dane o wzroście cen są podawane w komunikatach Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Wynikające z art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów ograniczenia w podwyższaniu czynszu lub innych opłat za używanie lokali mieszkalnych nie dotyczą wyłącznie stosunku najmu, lecz także innych niż prawo własności prawnych form władania lokalem mieszkalnym (por. art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów). Potwierdzeniem tej tezy jest art. 9 ust. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów odnoszący się do członków spółdzielni mieszkaniowej zajmujących mieszkania na warunkach spółdzielczego prawa do lokalu i stanowiący, iż spółdzielnia mieszkaniowa może podwyższyć opłaty za używanie lokalu ponad

poziom wynikający z przepisów ust. 1 i 3 art. 9, jeżeli podwyżka ta zostanie przyjęta uchwałą walnego zgromadzenia.

Regulacja zawarta w art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów 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 o ochronie praw lokatorów). Oznacza to, iż 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 owymi ograniczeniami dotyczącymi podwyższania czynszu najmu, gdyż wspomniane wyroki Trybunału Konstytucyjnego uznające owe przepisy za niekonstytucyjne weszły w życie w dniu 11 lipca 2001 r. Dodatkowo z art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów wynika, iż do dnia 31 grudnia 2004 r., w stosunkach najmu powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy, wysokość czynszu w lokalach, w których obowiązywał w dniu wejścia w życie ustawy czynsz regulowany, nie może przekraczać w stosunku rocznym 3% wartości odtworzeniowej lokalu. Znaczenie art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów polega na tym, że nawet wówczas gdyby podwyżka czynszu przeprowadzona stosownie do zasad zawartych w art. 9 ust. 3 ustawy 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.

Zwrócić jednakże w tym miejscu należy uwagę, że wprowadzając w imię ochrony praw lokatorów daleko idące ograniczenia w zakresie podwyższania czynszu lub innych opłat za używanie lokalu (a więc ograniczenia w zakresie pobierania przez właścicieli pożytków z rzeczy) ustawodawca wykazał się wyjątkową niekonsekwencją i równocześnie całkowicie zrezygnował z regulowania tej materii w odniesieniu do stosunków prawnych powstających pod rządami ustawy o ochronie praw lokatorów. W tym bowiem przypadku zawierając umowę właściciel budynku mieszkalnego (lokalu mieszkalnego) korzysta z całkowitej swobody

ustalając pierwszą stawkę czynszu lub innej opłaty za używanie lokalu. Ograniczenia wynikające z art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów aktualizują się dopiero wówczas, gdy zamierza on podwyższyć tak ustalony czynsz lub inną opłatę za używanie lokalu.

Określone art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów zasady podwyższania czynszu lub innych opłat za używanie lokalu nie zostały w jakikolwiek sposób powiązane z rzeczywistymi kosztami eksploatacji i utrzymania budynków mieszkalnych. W szczególności związek taki nie zachodzi pomiędzy tymi rzeczywistymi kosztami, a „średniorocznym wzrostem cen towarów i usług konsumpcyjnych”. Prowadzi to do wniosku, iż wprowadzone art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów ograniczenia w zakresie podwyższania czynszu lub innych opłat za używanie lokalu mają charakter całkowicie arbitralny i nie pozostają w związku z ponoszonymi przez właścicieli budynków mieszkalnych kosztami. W istocie więc ustalone w ten sposób czynsze lub inne opłaty są nieadekwatne w stosunku do rzeczywistych wydatków ponoszonych przez właścicieli budynków. Wpływające do mnie skargi wskazują zaś jednoznacznie, iż rozwiązanie zawarte w art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów jest źródłem strat ponoszonych przez właścicieli z tytułu najmu lokali mieszkalnych.

Z kolei w obowiązującym systemie prawa brak jest przepisów, które pozwalałyby właścicielom budynków na rekompensatę wskazanych powyżej strat. Uchwalona ostatnio ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów udzielanych na remont budynków mieszkalnych (Dz. U. Nr 76, poz. 803) miała służyć dofinansowaniu ze środków budżetu państwa oprocentowania kredytów udzielanych przez banki na remont budynków mieszkalnych. Jednakże już z art. 3 ust. 2 tej ustawy wyraźnie wynikało, iż w odniesieniu do budynków, w których część lokali zajmowana jest przez najemców, kredyt może być udzielony, jeżeli kredytobiorca, składając wniosek o udzielenie kredytu, wykaże, że kredyt w części odpowiadającej stosunkowi powierzchni lokali zajmowanych przez najemców do powierzchni wszystkich lokali w budynku będzie mógł zostać spłacony z wpływów z

czynszów za wynajmowane lokale. Tymczasem w świetle art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów warunek spłaty kredytu z wpływów z czynszu w ogóle nie mógł być spełniony. Dodatkowo z dniem 1 stycznia 2002 r. na podstawie art. 14 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2001 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. Nr 134, poz. 1509) straci moc cała ustawa o dopłatach do oprocentowania kredytów udzielanych na remonty budynków mieszkalnych.

Kompensaty strat ponoszonych z tytułu wynajmowania lokali mieszkalnych z zastosowaniem ograniczeń wynikających z art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów właściciele budynków mieszkalnych nie mogą również poszukiwać w przepisach prawa podatkowego. Z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.) wynika bowiem, iż o wysokość strat ze źródła przychodów poniesionej w roku podatkowym można obniżyć dochód uzyskany z tego źródła w najbliższych kolejno po sobie następujących pięciu latach podatkowych, z tym że wysokość obniżenia w którymkolwiek z tych lat nie może przekroczyć 50% kwoty tej straty. Tak więc uwzględnienie strat ponoszonych z tytułu wynajmowania lokali mieszkalnych podlegających ograniczeniom określonym w art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów byłoby możliwe jedynie wówczas, gdyby w najbliższych kolejno następujących po sobie pięciu latach podatkowych właściciel budynku mieszkalnego uzyskał dochód z tego źródła (tj. z najmu lokali mieszkalnych). Jest to warunek obiektywnie niemożliwy do spełnienia w świetle omawianego art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Wskazać w tym miejscu należy, iż zasady ustalania czynszu określone w art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów nie mają charakteru powszechnego. Ustawodawca zdecydował się bowiem na wyłączenie niektórych podmiotów będących właścicielami budynków mieszkalnych spod działania przepisów art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów. Po

pierwsze, wyłączenie takie jest dopuszczalne na podstawie wymienionego już art. 9 ust. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów, jeśli podwyżka opłat za używanie lokalu zostanie przyjęta uchwałą walnego zgromadzenia członków spółdzielni mieszkaniowej. Po drugie, do dnia 31 grudnia 2004 r. najemcy lokali mieszkalnych w budynkach spółdzielni mieszkaniowych opłacają czynsz w wysokości odpowiadającej kosztom eksploatacji i remontów, ponoszonym przez członków spółdzielni. Po trzecie, zasady ustalania czynszu najmu lokali mieszkalnych w zasobach towarzystw budownictwa społecznego regulują na mocy odesłania zawartego w art. 29 ustawy o ochronie praw lokatorów przepisy ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), z których wynika (art. 28), że rada gminy ustala dla zasobów towarzystwa stawki czynszu 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.

Rozwiązanie zawarte w art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów równie krytycznie jak przez właścicieli jest oceniane przez doktrynę prawa. Według K. Dybowskiego („Ustawa o ochronie praw lokatorów na tle wcześniejszych uregulowań”, PiP z 2001 r., z. 11, str. 52-62) „...stosowanie takich podwyżek czynszu może okazać się w gruncie rzeczy mechanizmem jego obniżek w relacji do wartości odtworzeniowej. Ustalono, iż czynsz nie może wzrastać więcej niż o określony stopień inflacji. Zapomniano o tym, że wartość odtworzeniowa ma prawo rosnać szybciej niż inflacja (chociażby ze względu na wzrost wartości ziemi, która w Polsce jest relatywnie tania), a wówczas zmniejszy się stosunek czynszu do wartości odtworzeniowej, który w ten sposób relatywnie zmaleje. (...) Jeśli przyjąć, iż do racjonalnej gospodarki mieszkaniowej konieczny jest czynsz w wysokości 4% wartości odtworzeniowej rocznie (...), to czas potrzebny do dojścia czynszu do tego procentu z pułapu 2% wartości

odtworzeniowej waha się w zależności od przyjętej inflacji od 100 do 200 lat. Wynika z tego, że w ten sposób chroni się nie tylko aktualnych lokatorów, ale także ich potomków, którzy być może wcale nie będą potrzebowali takiej osłony."

Poczynione powyżej uwagi uzasadniają wniosek, że po pierwsze, ustalone art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów zasady podwyższania czynszu lub innych opłat nie gwarantują właścicielom budynków mieszkalnych dochodu, lecz są wyłącznie źródłem strat, po drugie, takie ukształtowanie zasad ustalania czynszu powoduje, iż właściciele nie są w stanie wywiązać się z nałożonych na nich pod groźbą sankcji karnych obowiązków w zakresie utrzymania budynków w należyтым stanie technicznym, po trzecie, ponoszone przez właścicieli straty nie są w żaden sposób rekompensowane, wreszcie po czwarte, omawiane ograniczenia w podwyższaniu czynszu lub innych opłat nie mają charakteru powszechnego.

Przechodząc do oceny art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów z punktu widzenia zgodności z zasadami konstytucyjnymi przede wszystkim stwierdzić trzeba, że zarówno prawa przysługujące właścicielom budynków mieszkalnych jak też prawa przysługujące osobom używającym lokali mieszkalnych na podstawie innych tytułów niż własność podlegają ochronie konstytucyjnej. W odniesieniu do właścicieli budynków mieszkalnych gwarancje ochrony ich praw wynikają zarówno z zasad o charakterze ustrojowym (art. 20 i 21 ust. 1 Konstytucji RP) jak również ze szczegółowych postanowień Konstytucji RP (art. 64). Z kolei prawa lokatorów jako prawa majątkowe podlegają ochronie na podstawie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz na podstawie art. 75 ust. 1 i 76 Konstytucji RP. W związku z tym zauważyć należy, iż właśnie na ustawodawcy spoczywa obowiązek ukształtowania wzajemnych relacji wynikających ze stosunków prawnych łączących właścicieli z lokatorami w taki sposób, aby zostały zachowane konstytucyjne gwarancje ochrony praw obu tych kategorii obywateli. Zachwianie owej równowagi powoduje, że dana regulacja zależnie od jej treści musi zostać uznana za naruszającą prawa jednej z wymienionych kategorii podmiotów.

Taki przypadek - w mojej ocenie - ma miejsce w niniejszej sprawie, w której doszło do naruszenia konstytucyjnie chronionych praw właścicieli budynków mieszkalnych. Jednym bowiem z podstawowych składników treści prawa własności (art. 140 k. c.) jest możliwość pobierania pożytków z rzeczy. Niewątpliwie ustawodawca ma możliwość wprowadzenia ograniczeń w pobieraniu tych pożytków kierując się - jak w tym przypadku - potrzebą ochrony praw lokatorów, jednak ograniczenia te nie mogą sięgać tak daleko, że własność z woli ustawodawcy (a nie z powodu czynników ekonomicznych niezależnych od ustawodawcy) zacznie właścicielowi przynosić wyłącznie straty.

Art. 64 ust. 1 Konstytucji RP zawiera gwarancje prawa do własności, która to własność z mocy art. 64 ust. 2 Konstytucji RP podlega ochronie prawnej, zaś ochrona ta musi być równa dla wszystkich. Nie wynika z tego, iż prawo własności ma charakter absolutny i nie może podlegać ograniczeniom. Ograniczenia takie są dopuszczalne, o ile znajdują swoje uzasadnienie w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowiącym, iż 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. Powołany art. 31 ust. 3 Konstytucji RP określa rzeczywisty zakres wolności i praw obywatelskich, bowiem o istocie treści wolności lub prawa decyduje jej prawnie dopuszczalne ograniczenie.

W wyroku z dnia 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P. 2/98, OTK z 1999 r. Nr 1, poz. 2) Trybunał Konstytucyjny dokonując wykładni art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stwierdził, 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, moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności."

W mojej ocenie owe przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnego prawa własności nie zostały spełnione w omawianym zakresie. Co prawda ograniczenie właścicieli budynków mieszkalnych w zakresie podwyższania czynszu lub innych opłat za używanie lokalu nastąpiło w formie ustawowej. Pozostaje ono również w związku z realizacją jednej z wartości określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a mianowicie z ochroną wolności i praw innych osób. Jednakże art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów nie spełnia kryteriów konieczności i proporcjonalności wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r. (sygn. akt P. 11/98, OTK z 2000 r. Nr 1, poz. 3) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że „... w dobie dzisiejszej istnieje - konstytucyjnie uznana konieczność ochrony praw lokatorów (a więc nie tylko najemców), i może ona znajdować swój wyraz m. in. w przepisach ustalających maksymalną wysokość czynszów. Nie jest jednak konstytucyjną koniecznością, aby realizacja tej ochrony odbywała się przede wszystkim na koszt osób fizycznych, będących właścicielami budynków, bo nie tylko na nich ciąży obowiązek solidaryzmu społecznego i pomocy słabszym. Możliwe jest przyjęcie innych rozwiązań prawnych, tak aby zapewnić najemcy niezbędną ochronę, a właścicielowi minimum środków, pozwalających na pokrywanie niezbędnych kosztów. „ Skoro więc cel społeczny jakim jest ochrona lokatorów może być osiągnięty przy użyciu innych środków niż ten, który prowadzi wyłącznie do strat po stronie właścicieli, to w omawianym zakresie nie zachodzi konieczność, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Poza tym, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 października 2000 r. (sygn. akt P. 8/99, OTK z 2000 r. Nr 6, poz. 190), z żadnego przepisu Konstytucji RP „... nie wynika jednak, że władze publiczne mogą przenieść ciężar realizacji swych obowiązków w całości na osoby prywatne. Należy podkreślić, że konstytucyjne obowiązki

wobec lokatorów obciążają władze publiczne. Te obowiązki nie mogą być realizowane wyłącznie poprzez ustawowe uregulowanie powinności jednej ze stron stosunku ze sfery prawa prywatnego - i to w dodatku właściciela - wobec drugiej strony tego stosunku, w tym przypadku najemcy, bez żadnego udziału władz publicznych w finansowaniu ich realizacji."

Ponadto z mocy art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów ochrona w zakresie podwyższania czynszu i innych opłat za używanie lokalu jest udzielana nawet wówczas, gdy po stronie lokatora nie zachodzi potrzeba korzystania z takiej pomocy. Ochrona wynikająca z art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów nie pozostaje bowiem w żadnym związku z sytuacją materialną i rodzinną tego lokatora. Jak już zaś wskazano straty ponoszone przez właścicieli budynków mieszkalnych w związku z nałożonymi na nich obowiązkami w zakresie ochrony lokatorów nie są rekompensowane poprzez inne rozwiązania prawne, wręcz przeciwnie, jeśli właściciel nie posiada innego źródła dochodów, z którego mógłby zapewnić utrzymanie budynku w należyтым stanie technicznym, jest narażony na odpowiedzialność karną.

Z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP wynika również, że własność podlega równej dla wszystkich ochronie prawnej. Oznacza to, że prawo własności co do zasady nie może być różnicowane ze względu na jego zakres podmiotowy (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 maja 2001 r., sygn. akt SK 15/00, OTK z 2001 r. Nr 4, poz. 85). Nie ulega zaś wątpliwości, iż prawo własności przysługujące prywatnym właścicielom budynków mieszkalnych należy do tej samej kategorii, co prawo własności przysługujące spółdzielniom mieszkaniowym czy też towarzystwom budownictwa społecznego. Tymczasem ustawodawca - jak wskazano powyżej - wyłączył te ostatnie podmioty spod działania art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów. Przy czym w przypadku towarzystw budownictwa społecznego maksymalny czynsz w skali roku nie może być wyższy niż 4% wartości odtworzeniowej, a więc maksymalny czynsz w tym przypadku może być o wiele wyższy niż ustalony na

podstawie art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, pomimo iż towarzystwa zarządzają budynkami nowymi (wybudowanymi w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych), a więc budynkami nie wymagającymi remontów.

Ponadto ograniczenia wynikające z art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów dotyczą podwyżki czynszu lub innych opłat. W konsekwencji właściciel budynku mieszkalnego zawierający pod rządami przepisów tej ustawy umowę, której istotę stanowi oddanie drugiej stronie do używania lokalu mieszkalnego korzysta z całkowitej swobody (co najwyżej ograniczonej klauzulami generalnymi z zakresu prawa cywilnego) ustalając pierwszą stawkę czynszu lub innej opłaty za używanie lokalu. Ograniczenia, o których mowa w art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów dotyczą bowiem wyłącznie już istniejących stosunków prawnych w zakresie używania lokali mieszkalnych.

W związku z powyższym wprowadzone zróżnicowanie zakresu ochrony prawa własności nosi wszelkie cechy dyskryminacji. Odstępstwo od zasady równej dla wszystkich ochrony prawa własności byłoby dopuszczalne tylko wtedy, gdyby miało swoje uzasadnienie w innych normach konstytucyjnych, a ponadto nie miało arbitralnego charakteru i nie przekraczało koniecznego zakresu. Tymczasem Konstytucja RP nie zezwala na różnicowanie intensywności ochrony prawa własności ze względu na jego zakres podmiotowy. Ochrona tego prawa ma być „równa dla wszystkich”. Nie sposób też znaleźć racjonalne uzasadnienie, dla którego inaczej traktowani są właściciele budynków mieszkalnych działający jako spółdzielnia mieszkaniowa czy też jako towarzystwa budownictwa społecznego, a jeszcze inaczej ci, którzy zawierają dopiero umowy pod rządami ustawy o ochronie praw lokatorów.

Uzasadnia to końcowy wniosek, że art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

II. Wpływają do mnie także skargi od osób, które nie zostały objęte ochroną przewidzianą w art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, polegającą na przyznaniu

prawa do lokalu socjalnego w związku z koniecznością opróżnienia dotychczas zajmowanego lokalu w wyniku wykonania sądowego wyroku eksmisyjnego. Stosownie do treści wymienionego art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów osobie, o której mowa w art. 14 ust. 4 tej ustawy (kobiecie w ciąży, małoletniemu, niepełnosprawnemu w rozumieniu przepisów ustawy o pomocy społecznej lub ubezwłasnowolnionemu oraz sprawującym nad takimi osobami opiekę i wspólnie z nimi mieszkającym, obłożenie choremu, emerytowi i renciście spełniającym kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej, bezrobotnemu, a także osobie spełniającej przesłanki określone przez radę gminy), przysługuje uprawnienie do lokalu socjalnego, jeżeli przed dniem 31 grudnia 2000 r. została objęta orzeczeniem sądowym, chociażby nieprawomocnym, nakazującym opróżnienie lokalu, lub ostateczną decyzją administracyjną wydaną pod rządami Prawa lokalowego, a orzeczenie to lub decyzja nie zostały wykonane przed dniem wejścia w życie ustawy tj. przed dniem 10 lipca 2001 r. W takim przypadku na żądanie osoby uprawnionej o prawie do lokalu socjalnego orzeka sąd w sprawie przeciwko gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu (art. 35 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów). W razie wytoczenia powództwa w tej sprawie sąd nakazuje wstrzymanie wykonania opróżnienia lokalu do czasu zakończenia postępowania w sprawie o ustalenie uprawnienia do lokalu socjalnego (art. 35 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów).

Nie ulega wątpliwości, iż celem art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów jest przede wszystkim usunięcie, w tych przypadkach, gdy jest to jeszcze możliwe, a więc gdy orzeczenie nie zostało jeszcze wykonane, negatywnych skutków stosowania art. 36 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1317) tj. przed 31 grudnia 2000 r. Wskazany art. 36 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach

mieszkaniowych tylko na zasadzie wyjątku zezwalał bowiem sądowi na orzeczenie w wyroku eksmisyjnym o prawie dłużnika do lokalu socjalnego. Stan ten spotkał się zarówno z krytyczną oceną samego ustawodawcy, który wspomnianą ustawą z dnia 15 grudnia 2000 r. w istotny sposób ograniczył możliwość orzekania przez sądy eksmisji bez prawa osób eksmitowanych do otrzymania lokalu socjalnego, jak też z krytyczną oceną Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt K. 11/00, OTK z 2001 r. Nr 3, poz. 54). W rezultacie ustawodawca wprowadził do obrotu prawnego omawiany art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, który przyznał prawo do lokalu socjalnego wszystkim osobom, które spełniają warunki określone w art. 14 ust. 4 tej ustawy, jeśli przed dniem 31 grudnia 2000 r. zostały one objęte orzeczeniem sądowym.

Z art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów wynika, iż prawo do lokalu socjalnego przysługuje nie tylko osobom, które na podstawie orzeczenia sądowego wydanego przed dniem 31 grudnia 2000 r. zostały zobowiązane do opróżnienia lokalu mieszkalnego, który uprzednio stanowił przedmiot najmu, lecz także osobom opróżniającym inne lokale, w tym lokale spółdzielcze. Rozwiązanie to jest odpowiedzią ustawodawcy na sygnalizację Trybunału Konstytucyjnego zawartą w postanowieniu z dnia 4 kwietnia 2001 r. (sygn. akt S. 2/01, OTK z 2001 r. Nr 3, poz. 58) o konieczności rozszerzenia ochrony przewidzianej w art. 36 (w nowym brzmieniu) i art. 37 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych w takim kierunku, aby funkcja ochronna wynikająca z tych przepisów odnosiła się także do lokatorów, przeciwko którym wszczęto postępowanie sądowe lub egzekucyjne w przedmiocie opróżnienia lokali objętych na podstawie tytułu prawnego, nie podlegającego regulacji ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

Jednakże w świetle wpływających do mnie skarg nie ulega wątpliwości, iż 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.

Przede wszystkim redakcja art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów opiera się na milczącym przyjęciu tezy, iż krąg podmiotów uprawnionych do lokalu socjalnego zawarty w art. 14 ust. 4 tej ustawy pokrywa się z kręgiem podmiotów określonych w art. 36 ust. 4 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych obowiązującym od dnia 31 grudnia 2000 r. do dnia 9 lipca 2001 r. włącznie. Jest to jednak teza błędna, gdyż powołany art. 36 ust. 4 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nie przewidywał obligatoryjnego udzielenia ochrony w postaci prawa do lokalu socjalnego dla osób obłożnie chorych, emerytów i rencistów spełniających kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej oraz bezrobotnych. Tak więc osoby te, jeżeli od dnia 31 grudnia 2000 r. do dnia 9 lipca 2001 r. zostały objęte orzeczeniem sądowym, nakazującym opróżnienie lokalu, w świetle art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów nie posiadają uprawnienia do lokalu socjalnego.

Kolejną grupę osób, które nie posiadają prawa do lokalu socjalnego pomimo, że spełniają aktualnie wymogi wynikające z art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów stanowią osoby, w stosunku do których sąd orzekł eksmisję bez prawa do lokalu socjalnego z lokalu mieszkalnego, który uprzednio stanowił przedmiot spółdzielczego prawa do lokalu (lokatorskiego bądź własnościowego). Wskazane osoby są chronione przepisem art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów tylko wówczas, gdy orzeczenie sądowe nakazujące opróżnienie dotychczas zajmowanego lokalu mieszkalnego zostało wydane przed dniem 31 grudnia 2000 r. Do tych osób nie odnosił się natomiast nawet obowiązujący od dnia 31 grudnia 2000 r. art. 36 ust. 4 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, gdyż przepis ten dotyczył eksmisji z lokali, które stanowiły przedmiot najmu. W zakresie eksmisji z lokali spółdzielczych stosowany był art. 210 § 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288 ze zm.), z którego wynikało, iż w razie

eksmisji z lokalu zajmowanego dotychczas przez członka na warunkach lokatorskiego prawa do lokalu sąd mógł orzec o prawie do lokalu socjalnego wyłącznie wyjątkowo, a więc wówczas, gdy dotychczasowy sposób korzystania z lokalu, a także sytuacja materialna i rodzinna w ocenie sądu uzasadniały przyznanie takiego lokalu. A contrario z art. 210 § 3 Prawa spółdzielczego wynikało także, że sąd rozpatrując powództwo spółdzielni o nakazanie opróżnienia lokalu mieszkalnego zajmowanego dotychczas na warunkach własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu w ogóle nie mógł orzekać o uprawnieniu do lokalu socjalnego. Art. 210 § 3 Prawa spółdzielczego z dniem 24 kwietnia 2001 r. został uchylony przez art. 29 pkt 7 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 27). Jednakże ochroną wynikającą z art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów osoby eksmitowane z mieszkań spółdzielczych zostały objęte dopiero od dnia 10 lipca 2001 r., a więc od dnia wejścia w życie tej ustawy. Oznacza to, że jeśli wyrok eksmisyjny w stosunku do omawianego kręgu osób został wydany w okresie od dnia 31 grudnia 2000 r. do dnia 9 lipca 2001 r., osoby te nie mogą skorzystać z ochrony przewidzianej art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Przedstawione powyżej uwagi uzasadniają wniosek, iż istnieje grupa osób, które chociaż spełniają warunki określone w art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów uprawniające do lokalu socjalnego i zostały objęte orzeczeniem sądowym nakazującym opróżnienie lokalu, a orzeczenie to nie zostało wykonane przed dniem wejścia w życie ustawy, nie mogą skutecznie domagać się przyznania lokalu socjalnego. Są to osoby, które zostały objęte orzeczeniem sądowym w okresie od dnia 31 grudnia 2000 r. do dnia 9 lipca 2001 r. Dlatego też art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów w zakresie, w jakim wyłącza on z prawa do lokalu socjalnego osoby, o których mowa w art. 14 ust. 4 ustawy, jeżeli zostały 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 dnia

wejścia w życie ustawy, powinien być skonfrontowany z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP).

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 określonej kategorii. Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Oceniając daną regulację prawną z punktu widzenia zasady równości należy w związku z tym ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji. Otóż - jak już wskazałem - celem art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów było usunięcie negatywnych skutków działania dotychczasowych przepisów obowiązujących w zakresie eksmisji z lokali mieszkalnych, a więc zapobieżenie fali tzw. „eksmisji na bruk”. Stąd też w omawianym zakresie cechy relewantne to : spełnienie warunku określonego w art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, objęcie danej osoby orzeczeniem sądowym nakazującym opróżnienie lokalu wydanym przed wejściem w życie tej ustawy i nie wykonanym do tej daty. Cechami tymi charakteryzują się nie tylko osoby objęte orzeczeniem wydanym przed 31 grudnia 2000 r., ale także osoby, które zostały objęte orzeczeniem sądowym w okresie od dnia 31 grudnia 2000 r. do dnia wejścia w życie ustawy. Jednakże zostały one wyłączone z możliwości otrzymania prawa do lokalu socjalnego.

W zakresie objętym wnioskiem nastąpiło więc odstępstwo od zasady równego traktowania. Odstępstwo takie nie zawsze jest równoznaczne z istnieniem dyskryminacji. Dlatego dodatkowo niezbędna jest ocena kryterium, na podstawie którego ustawodawca

pokonał zróżnicowania. W myśl dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego odstępstwo od zasady równego traktowania podmiotów podobnych jest dopuszczalne, musi jednakże zawsze znajdować uzasadnioną podstawę. Według Trybunału Konstytucyjnego (m. in. wyrok z dnia 12 maja 1998 r., sygn. akt U. 17/97, OTK z 1998 r.Nr 3, poz. 34) zróżnicowanie musi mieć charakter relewantny, a więc musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których jest zawarta kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Zróżnicowania nie wolno w związku z tym dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium. Ponadto zróżnicowanie musi mieć charakter proporcjonalny, co oznacza, że waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie adresatów danej normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych. Wreszcie zróżnicowanie musi pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Jedną z takich zasad jest zasada sprawiedliwości społecznej określona w art. 2 Konstytucji RP. Zróżnicowanie może więc zostać uznane za zgodne z Konstytucją RP, jeśli pozostaje w zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej. Nosi ono natomiast cechy dyskryminacji, jeżeli nie znajduje uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej.

Moim zdaniem powyższe warunki, umożliwiające uznanie zróżnicowania za zgodne z Konstytucją RP nie zostały spełnione w niniejszej sprawie. Regulacja wyłączająca osoby, które spełniają ustawowe warunki uprawniające do lokalu socjalnego nie służy bowiem realizacji celu ustawy, jakim w omawianym zakresie jest przeciwdziałanie wykonywaniu wyroków eksmisyjnych „na bruk”. Regulacja ta 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. Ponadto ustawodawca wyłączył ochronę tych osób poprzez odwołanie się do całkowicie dowolnego kryterium, jakim jest data 31

grudnia 2000 r. Data ta będąca datą wejścia w życie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nie jest bowiem datą, od której wszystkim lokatorom spełniającym warunki określone w art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów przysługuje ochrona w postaci prawa do lokalu socjalnego.

Wreszcie wprowadzone art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów zróżnicowanie nie ma charakteru proporcjonalnego. Skutkiem wyłączenia niektórych osób spod działania art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów jest przecież możliwość wykonania wyroku eksmisyjnego bez zapewnienia lokalu socjalnego, a więc wyłączenie to powoduje poszerzenie kręgu osób bezdomnych wbrew adresowanemu do władz publicznych nakazowi przeciwdziałania bezdomności (art. 75 ust. 1 Konstytucji RP). Nie istnieje też związek pomiędzy zróżnicowaniem wprowadzonym w omawianym zakresie, a zasadą sprawiedliwości społecznej. Wręcz przeciwnie, zasada ta nakazuje, aby ochroną przewidzianą w art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów objąć wszystkich lokatorów spełniających wymogi zawarte w art. 14 ust. 4, jeżeli tylko eksmisja została orzeczona w stosunku do nich przed wejściem w życie tej ustawy, a wyroki nie zostały do tej daty wykonane.

Powyższe uwagi uzasadniają - w mojej ocenie - końcowy wniosek, iż art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów w zakresie, w jakim wyłącza 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, jest niezgodny z zasadą równości wynikającą z art. 32 Konstytucji, a także z pozostającą w ścisłym związku z tą zasadą zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

/-/ Andrzej Zoll