

BPS

KANCELARIA SENATU  
BIURO PREZYDIALNE

wpłynęło dn. 25.07.06

nr. 4052 podpis

**PREZES  
TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO**

ZOS-430-4/06

Warszawa, 25 lipiec 2006r.

Pan  
Bogdan Borusewicz  
Marszałek Senatu RP

**SEKRETARIAT**

Biuro Prac Senackich

Wpłynęło dn. 27.07.06

nr. 5414 podpis. M

*Janusz Janiec Marszałek*

Pragnę podziękować za przekazanie mi, przy piśmie z 12 lipca br. (BPS/DSK-043-472/06), tekstu oświadczenia pana Senatora Zbigniewa Romaszewskiego w sprawie czynszów płaconych przez najemców mieszkań w budynkach należących do prywatnych właścicieli, które zostało złożone na posiedzeniu Senatu w dniu 6 lipca br.

Oświadczenie pana Senatora Romaszewskiego nawiązuje do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W związku z tym pozwalam sobie zwrócić uwagę na kilka kwestii.

1. Tak zwane uwolnienie czynszów, które nastąpiło z dniem 1 stycznia 2005 r., nie jest dziełem Trybunału Konstytucyjnego. To bowiem sam ustawodawca postanowił, że czynsz regulowany będzie obowiązywał jedynie w okresie przejściowym – do końca 2004 r. (art. 56 ust. 2 ustawy z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, Dz.U. nr 105, poz. 509 ze zm. oraz art. 28 ust. 2 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego, Dz.U. nr 71, poz. 733 ze zm.). W swym orzecznictwie Trybunał akcentował natomiast związaną z ustawodawcy tym przyrzeczeniem (tak w szczególności <sup>w</sup>wyrokach z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98 oraz z 2 października 2002 r., sygn. K 48/01). Wymaga tego zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, będąca implikacją klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Przyrzeczenie ustawodawcy, o którym mowa, ma przy tym bezpośredni związek z konstytucyjnymi gwarancjami własności prywatnej (art. 21 ust. 2 i

art. 64), z których wynika konieczność umożliwienia właścicielom wynajmowanych mieszkań uzyskiwanie czynszu zapewniającego pokrycie kosztów utrzymania budynków i lokali w należytym stanie i ich bieżącej eksploatacji oraz godziwy zysk. Prawa właścicieli w tym zakresie były przez dziesięciolecia ignorowane przez prawodawcę PRL. W nowym porządku ustrojowym, w okresie do 31 grudnia 2004 r. – czyli w ciągu ponad 15 lat od przełomu ustrojowego – ustawodawca powinien był, zgodnie ze swym własnym przyrzeczeniem podjętym w ustawie z 2 lipca 1994 r., stworzyć system chroniący w pełni konstytucyjne prawa właścicieli.

Lekceważenie praw właścicieli w sferze regulacji najmu mieszkań stanowiących prywatną własność jest niedopuszczalne nie tylko ze względu na gwarancje własności zawarte w Konstytucji RP, lecz także pozostaje w sprzeczności z gwarancjami wyrażonymi w art. 1 protokołu nr 1 do europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, o czym dobitnie świadczy niekorzystny dla Polski wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 19 czerwca br. w sprawie Hutten-Czapska przeciwko Polsce (sygn. 35014/97). Wyrok ten powinien stanowić sygnał alarmowy dla polskiego ustawodawcy tym bardziej, że ocena Trybunału w Strasburgu, w myśl której w polskim ustawodawstwie lokalowym brak zrównoważenia interesu ogólnego i ochrony prawa własności, odnosi się także do stanu prawnego obowiązującego aktualnie.

2. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie i dobitnie podkreślał, że „uwolnienie” czynszów nie oznacza, iż ustalanie ich wysokości powinno być pozostawione uznaniu właścicieli. Z art. 76 Konstytucji wynika postulat ochrony lokatorów przed wygórowanymi opłatami za korzystanie z mieszkania. Czynsz „wolny” nie powinien być czynszem dowolnym (tak np. w wyroku z 2 października 2002 r., sygn. K 48/01). Konstytucyjna ochrona własności, wyrażająca się w szczególności w zakazie naruszania istoty tego (art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), nie pozwala natomiast na to, aby kosztami ochrony lokatorów byli jednostronnie obciążani właściciele wynajmowanych mieszkań, na przykład przez przerzucanie na nich kosztów utrzymania i bieżącej eksploatacji budynków. Zadaniem władz publicznych, w tym ustawodawcy, jest wypracowanie instrumentów prawnych i finansowych chroniących najemców w sposób zapewniający równowagę między dwiema dyrektywami konstytucyjnymi: ochroną praw lokatorów i ochroną praw właścicieli.

W uzasadnieniu wyroku z 12 stycznia 2000 r. (sygn. P 11/98) Trybunał stwierdził:

»Pozbawienie najemców ochrony prawnej i dopuszczenie nieskrępowanej swobody właścicieli w rozwiązywaniu stosunków najmu oraz ustalaniu wysokości czynszu mogłoby w obecnych realiach społecznych pozostawić znaczne grupy społeczeństwa

bez zaspokojenia najbardziej podstawowych potrzeb mieszkaniowych. Mogłoby to wprowadzić na tyle poważne zakłócenia w funkcjonowaniu ładu społecznego, że możliwe byłoby powołanie argumentu „porządku publicznego” dla uzasadnienia dopuszczalności wprowadzania ustawowej reglamentacji najmu mieszkań. [...] Za uzasadnione [...] można więc uznać takie ukształtowanie wysokości czynszu, by nie pozostawał on w rażącej dysproporcji do możliwości finansowych najemców, tak aby możliwe było zachowanie godnego poziomu życia (a w każdym razie minimum egzystencji) po jego opłaceniu. Odpowiada bowiem współczesnemu pojmowaniu idei „państwa socjalnego”, żeby od wszystkich członków społeczeństwa żądać pewnych ofiar na rzecz tych, którzy nie są w stanie sami zapewnić egzystencji sobie i swoim rodzinom. Z natury rzeczy rozłożenie tych ofiar zależy od poziomu dochodów i obciąża silniej ludzi lepiej sytuowanych. Tych ofiar z natury rzeczy można też żądać od właścicieli, stosownie do ogólnej zasady, iż „własność zobowiązuje”. Zarazem jednak rozłożenie obciążeń, jakie nakładane są w ten sposób na poszczególnych członków społeczeństwa nie może być dowolne i musi zachowywać racjonalne proporcje.«

Podobnie w wyroku z 19 kwietnia 2005 r. (K 4/05) Trybunał wskazał:

»Konieczne jest [...] uwzględnienie usprawiedliwionego interesu najemcy (lokatora) i stworzenie rzeczywistych mechanizmów jego ochrony przed nadużyciem prawa przez wynajmującego. Niezbędne jest także zbudowanie takiego instrumentarium, które pozwoli wesprzeć lokatorów znajdujących się w trudniejszej sytuacji finansowej i życiowej. Nie może to następować [...] przede wszystkim kosztem właścicieli, lecz głównie w drodze uruchomienia specjalnych środków publicznych. Obowiązek solidaryzmu społecznego i pomocy słabszym ciąży bowiem na całym społeczeństwie.«

Podsumowując i uogólniając swoje wcześniejsze wskazania zawarte w wyrokach dotyczących problematyki opłat za mieszkania, 29 czerwca 2005 r. Trybunał Konstytucyjny przedstawił Sejmowi postanowienie sygnalizacyjne (sygn. S 1/05), zawierające uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w przepisach regulujących opłaty za używanie lokali mieszkalnych. Trybunał podkreślił, że

»wprowadzony ustawą system ustalania górnego pułapu wysokości czynszu i opłat za używanie lokalu oraz kontrolowania określanych algorytmicznie jego podwyżek, usprawiedliwiony w okresie przejściowym [...], nie może zadowalająco służyć ani ochronie praw właścicieli, ani ochronie usprawiedliwionych interesów lokatorów, którzy powinni być – w myśl art. 76 Konstytucji RP – chronieni przez władze publiczne przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Konieczne są więc kompleksowe regulacje tej materii, zachowujące jednocześnie rozwiązania elastyczne, dostosowane do wymagań nowoczesnej gospodarki mieszkaniowej, które kładąc nacisk na swobodę stron w kształtowaniu wysokości czynszu, umożliwią jednocześnie skuteczną kontrolę przed dowolnością i nadużyciem tej swobody.«

W cytowanym postanowieniu sygnalizacyjnym, na które ustawodawca dotychczas niestety nie zareagował, zawartych jest wiele szczegółowych sugestii pod jego adresem.

Niepokój sędziów Trybunału Konstytucyjnego z powodu bezczynności ustawodawcy wyrażony został także w tegorocznej „Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego”, przedstawionej przez Trybunał Sejmowi i Senatowi Rzeczypospolitej (s. 58 i 63).

W tym kontekście pozwolę sobie przypomnieć własne słowa, które miałem zaszczyt wypowiedzieć w toku debaty Senatu nad wspomnianą „Informacją” na posiedzeniu Izby 5 lipca br.:

»Jeżeli wymagamy od adresatów prawa respektu dla prawa, to tworzymy takie prawo, które da się racjonalnie stosować i które można zrozumieć. Niestety, ten postulat nie jest bardzo często czy relatywnie często respektowany. [...] na przykład sprawa związana z ograniczeniem podwyżek czynszu za mieszkania [...] przepisy, które miały na celu uwolnienie czynszów, nie uwalniały tych czynszów w sposób racjonalny, robiły to w sposób bardzo nieracjonalny i niejasny, a jednocześnie nie chroniły w sposób jasny praw lokatorów. Czyli to co było podstawowym motywem regulacji [...], mianowicie znalezienie punktu równowagi pomiędzy interesami właścicieli, interesami lokatorów, to co było motywem, intencją jasno wyrażoną przez ustawodawcę, nie zostało przez niespójną regulację osiągnięte.«

Negatywne skutki bezczynności ustawodawcy w omawianej dziedzinie ujawniły się ostatnio w sprawie rozstrzygniętej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 17 maja 2006 r., (sygn. K 33/05), w którym Trybunał m.in. zakwestionował brak ustawowych kryteriów zasadności podwyżki wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, jednocześnie pozostawiając ustawodawcy czas do 31 grudnia br. na wprowadzenie odpowiedniej regulacji naprawczej. Komentując ten wyrok na wspomnianym wyżej posiedzeniu Senatu, mówiłem:

»Nie może być tak, że czynsz jest podnoszony o 70% i nie wiadomo właściwie dlaczego, bez żadnej kalkulacji [...] mamy ewidentnie do czynienia z zachwianiem równowagi pomiędzy interesami właścicieli a ochroną lokatorów. Ale zapewnienie właściwej równowagi jest rzeczą precyzyjnych mechanizmów ustawowych.«

Należy zatem podkreślić, że orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie tylko nie stoi na przeszkodzie w całościowym i zgodnym z zasadami społecznej gospodarki rynkowej uregulowaniu ochrony praw lokatorów, lecz przeciwnie – powinno być traktowane jako impuls do pilnego podjęcia wysiłku w celu wypracowania takiej regulacji. Z uznaniem obserwując aktywność Senatu Rzeczypospolitej obecnej kadencji na rzecz poprawy sytuacji w dziedzinie wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, jestem przekonany, że przedmiotem wnikliwej uwagi Senatu będą także wnioski płynące z powołanych wyżej wyroków i postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału.

3. Trudno jest jednoznacznie ustosunkować się do jednostkowego przypadku opisanego w oświadczeniu pana Senatora Zbigniewa Romaszewskiego. Wiążąca ocena prawna przedstawionego stanu faktycznego, w tym zachowania konkretnego właściciela wobec jego lokatorów, należy bowiem do kompetencji sądów powszechnych. Przyczyną dramatycznych kłopotów lokatorów, o których mowa w oświadczeniu, może być bądź samowola prywatnego właściciela budynku, co wymagałoby wystąpienia o ochronę do sądu

powszechnego, bądź też niedoskonałość przepisów prawnych, stanowiąca – jak starałem się wykazać wyżej – wielkie wyzwanie dla ustawodawcy.

Łączę wyrazy szacunku

Marek Jędrzejko