

WYROK
z dnia 12 maja 2004 r.
Sygn. akt SK 34/02*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska – przewodniczący
Marian Grzybowski
Wiesław Johann
Ewa Łętowska
Janusz Niemcewicz – sprawozdawca,

protokolant: Dorota Raczkowska-Paluch,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 12 maja 2004 r., skargi Jana Macieja Ostrowskiego o stwierdzenie niezgodności:

art. 28 ust. 2 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 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 28 ust. 2 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 2002 r. Nr 113, poz. 984 i Nr 168, poz. 1383 oraz z 2003 r. Nr 113, poz. 1069) jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. Rozpatrywana skarga konstytucyjna wniesiona została na tle sprawy sądowej o podwyższenie czynszu. Skarżący jako współwłaściciel nieruchomości wypowiedział najem najemcy opłacającemu czynsz regulowany, ustalając nową jego wysokość. Gdy najemca nie zapłacił czynszu w żądanej wysokości, skarżący wystąpił z powództwem o zapłatę różnicy między czynszem regulowanym a ustalonym w wypowiedzeniu. Powództwo zostało prawomocnie oddalone z powołaniem się na przepisy art. 9 ust. 3 i art. 28 ust. 2 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.; dalej: ustawa o ochronie lokatorów).

W skardze Jan Ostrowski wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 9 ust. 3 i art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym

* Sentencja została ogłoszona dnia 31 maja 2004 r. w Dz. U. Nr 122, poz. 1289.

zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733) z art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu skargi podniósł, że Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 12 stycznia 2000 r. (P. 11/98) stwierdził niezgodność art. 56 ust. 2 w związku z art. 25 i art. 26 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.) z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz w związku z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.). Trybunał w wyroku tym orzekł, że art. 56 ust. 2 ustawy z 2 lipca 1994 r. utracił moc z dniem 11 lipca 2001 r. Skarżący podkreślił, że powołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego uchylił przepisy ustawy z 2 lipca 1994 r., których treść powtarzają przepisy obowiązującej ustawy z 21 czerwca 2001 r.: kwestionowany art. 28 ustawy „powtarza ograniczenie wysokości czynszu zawarte w art. 25 ust. 2 ustawy o najmie lokali... do 3% wartości odtworzeniowej lokalu rocznie i zawarte w art. 56 ust. 2 tejże ustawy ograniczenie czasowe obowiązywania czynszu regulowanego do 31 grudnia 2004 r. Oba te ograniczenia uznane zostały przez Trybunał Konstytucyjny za naruszające prawa wynajmujących, a mimo to znalazły się na powrót w nowej ustawie”. Zdaniem skarżącego uzasadnia to twierdzenie, że ustawodawca pominął „ocenę przepisów o czynszu regulowanym zawartą w powołanym wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego... i przekroczył ustaloną tym wyrokiem datę jego obowiązywania – 11 lipca 2001 r.”.

Co do art. 9 ust. 3 ustawy skarżący podniósł, że przepis ten ogranicza możliwość podwyższania czynszu, uniemożliwiając osiągnięcie jego ekonomicznie uzasadnionej wysokości.

Zdaniem skarżącego, jeżeli pogląd sądów obu instancji, że po 11 lipca 2001 r. ograniczenia wynikające z ustawy z 21 czerwca 2001 r. mają zastosowanie przy ustalaniu wysokości czynszu, jest słuszny, to przepisy te naruszają wskazane w *petitum* skargi przepisy Konstytucji.

2. Pismem z 29 listopada 2002 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o stwierdzenie, że kwestionowany art. 28 ust. 2 ustawy z 21 czerwca 2001 r. jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednocześnie Prokurator Generalny uznał, że w zakresie zaskarżonego art. 9 ust. 3 powołanej ustawy zachodzi podstawa do umorzenia postępowania ze względu na zbędność orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070).

Podzielając stanowisko skarżącego, zgodnie z którym art. 28 ust. 2 ustawy z 21 czerwca 2001 r. powtarza ograniczenia zawarte w art. 25 ust. 2 i art. 56 ust. 2 ustawy z 2 lipca 1994 r., Prokurator Generalny zauważył, że na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2 października 2002 r. (K 48/01) z dniem 10 października 2002 r. kwestionowany art. 9 ust. 3 ustawy z 21 czerwca 2001 r. utracił moc obowiązującą. Oznacza to, że kwestionowany „art. 28 ust. 2 ustawy nabrał innego kontekstu normatywnego. Dochodzenie do górnej granicy wartości odtworzeniowej lokalu w stosunku rocznym (3%) zostało ograniczone jedynie przez treść art. 9 ust. 2 ustawy, w myśl którego podwyższanie czynszu nie może być dokonywane częściej niż co 6 miesięcy”. Właściciele mogą zatem podnosić czynsze do maksymalnej granicy 3% wartości odtworzeniowej lokalu.

Prokurator Generalny pokreślił, że skarżący błędnie zinterpretował wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2000 r. Z uzasadnienia tego orzeczenia wynika bowiem, że Trybunał nie tylko nie wykluczył po 11 lipca 2001 r. ochrony lokatorów przed czynszami przekraczającymi wskaźnik 3% w pierwotnie przewidzianym okresie do 2004

r., ale też stwierdził, że przekroczenie tych granic wobec nawiązanych już stosunków najmu może być uznane za niezgodne z Konstytucją. Ten tok rozumowania został podtrzymany w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2 października 2002 r. (K 48/01).

Wnosząc o umorzenie postępowania w zakresie kwestionowanego art. 9 ust. 3 ustawy, Prokurator Generalny stwierdził, że Trybunał Konstytucyjny powołanym wyrokiem w sprawie K 48/01 orzekł, iż przepis ten jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tym samym w tym zakresie został już osiągnięty cel skargi, ponieważ z dniem 10 października 2002 r. przepis ten utracił moc prawną i został usunięty z obiegu prawnego. W tej sytuacji zasada *ne bis in idem* nakazuje umorzenie postępowania w tej części, ponieważ orzekanie w tym zakresie jest zbędne.

3. Marszałek Sejmu pismem z 21 lipca 2003 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 9 ust. 3 ustawy z 21 czerwca 2001 r. jest niezgodny z art. 64 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz że art. 28 ust. 2 ustawy jest zgodny z tymi przepisami Konstytucji. Marszałek Sejmu przytoczył argumentację Trybunału Konstytucyjnego, który w sprawie K 48/01 uznał art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów za niezgodny z Konstytucją i przyłączył się do wniosku Prokuratora Generalnego o umorzenie postępowania ze względu na zbędność orzekania.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności z konstytucją art. 28 ust. 2 ustawy Marszałek Sejmu stwierdził, że „norma ta stanowi gwarancję praw przyznanych najemcom w ustawie z 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych. Przekroczenie tej granicy (3%) przed 2005 r. musiałyby zostać uznane za niezgodne z konstytucyjną zasadą ochrony praw nabytych”.

II

Na rozprawie 12 maja 2004 r. skarżący stwierdził, że podtrzymuje skargę w zakresie dotyczącym art. 28 ust. 2 kwestionowanej ustawy. W pozostałym zakresie skarżący uznał, że Trybunał Konstytucyjny już się wypowiedział w wyroku z 2 października 2002 r. (K 48/01). Ponadto skarżący przyznał, że nie można wykluczyć ograniczeń podwyższania czynszu opłacanego przez lokatorów. Warunkiem dopuszczalności tego rodzaju ograniczeń jest jednak określenie przez ustawodawcę odpowiedniej rekompensaty dla właścicieli.

Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem skargi uczyniono art. 9 ust. 3 oraz art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Przepisy te mają następujące brzmienie:

Art. 9.3. „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, o którym mowa w zdaniu pierwszym, są podawane w komunikatach Prezesa

Głównego Urzędu Statystycznego”.

Art. 28. 2. „Do 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”.

Postępowanie w zakresie art. 9 ust. 3 ustawy zostało postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2004 r. umorzone, ponieważ przepis ten, uznany za niezgodny z Konstytucją, utracił moc z dniem opublikowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego sygn. akt K 48/01, tzn. z dniem 10 października 2002 r. Przedmiotem badania jest więc tylko art. 28 ust. 2 ustawy.

2. Zasadniczą różnicą w porównaniu z poprzednią regulacją w zakresie unormowania opłat za używanie mieszkania, jaką wprowadziła ustawa o ochronie praw lokatorów, jest odejście od rozróżnienia czynszu regulowanego i czynszu wolnego – z wyjątkiem czynszu najmu w zasobach towarzystwa budownictwa społecznego (art. 29 ustawy), który pozostał czynszem regulowanym. Rezygnując z czynszu regulowanego, ustawodawca wprowadził jednak przepisy ograniczające możliwość podnoszenia czynszu, m.in. art. 9 ust. 3.

Mimo utraty mocy obowiązującej przez art. 9 ust. 3 w ustawie pozostały jednak pewne ograniczenia swobody podnoszenia czynszów. Jednym z nich, dotyczącym wszystkich lokatorów, jest przewidziany w art. 9 ust. 1 ustawy zakaz podwyższania czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, częściej niż co 6 miesięcy. Drugim ograniczeniem dotyczącym tylko stosunków objętych dawniej czynszem regulowanym jest wprowadzone w art. 28 ust. 2 ustawy ograniczenie wysokości czynszu do 3% wartości odtworzeniowej lokalu w stosunku rocznym.

Skarżący kwestionuje to drugie ograniczenie jako jego zdaniem niezgodne z art. 64 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Powołuje się przy tym na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2000 r. (sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000) W wyroku tym za niezgodny z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji uznany został art. 56 ust. 2 w zw. z art. 25 i art. 26 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm.; dalej ustawa z 2 lipca 1994 r.). Art. 25 tej ustawy – na co zwraca uwagę skarżący – zawierał identyczne z kwestionowanym art. 28 ust. 2 ograniczenie górnej granicy wysokości czynszu.

3. Skarżący błędnie interpretuje stanowisko zajęte przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 stycznia 2000 r. (sygn. P 11/98). Trybunał nie ocenił jako niezgodne z Konstytucją wprowadzenie górnej granicy wysokości czynszu w postaci 3% wartości odtworzeniowej lokalu. Przeciwnie, stwierdził, że „...przepisów ustalających maksymalną wysokość czynszu nie można uznawać za niekonstytucyjne *per se*”. (*tamże*, s. 46). Stwierdził jedynie, że ograniczenia wprowadzone w badanym przepisie skumulowane z innymi regulacjami odnoszącymi się do budynków prywatnych naruszały zasadę proporcjonalności.

W obecnym stanie prawnym jedynym ograniczeniem „towarzyszącym” ustaleniu maksymalnej wysokości czynszu w lokalach objętych dawniej czynszem regulowanym jest zakaz jego podwyższania częściej niż co pół roku. Trybunał podkreślił, że „w dobie dzisiejszej istnieje konstytucyjna konieczność ochrony praw lokatorów i może ona znajdować wyraz m.in. w przepisach ustalających maksymalną wysokość czynszów” (*tamże*, s. 44). Konieczność taka istnieje w każdym razie w okresie przejściowym, niezbędnym do likwidacji skutków zaszłości historycznych przedstawionych obszernie w

cytowanym wyroku (por. s. 34-35). Konkludując tę kwestię, Trybunał w wyroku z 12 stycznia 2002 r. stwierdził wyraźnie, że w ustawie z 1994 r. „Sformułowane zostało w ten sposób swego rodzaju zobowiązanie ustawodawcy, iż do 31 grudnia 2004 r. stosunki najmu w lokalach, które stanowią zasób mieszkaniowy gminy, a także w lokalach, określonych w art. 56 ust. 1, zachowają swój dotychczasowy kształt, m.in. co do wysokości czynszu, chyba że rada gminy (w trybie art. 56 ust. 3) dokona skrócenia tego terminu. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że na tle zasad: ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego, wynikających z klauzuli państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i mających charakter wiążący dla ustawodawcy, odstępianie od tego modelu stosunków najmu byłoby dopuszczalne tylko w razie zaistnienia szczególnej konieczności publicznej” (*tamże*, s. 47).

Stanowisko to podtrzymał Trybunał w orzeczeniu z 2 października 2002 r., stwierdzając, że „Także obecnie, pod rządami ustawy o ochronie praw lokatorów, stanowisko to nie może być podawane w wątpliwość. Trybunał Konstytucyjny uznaje konieczność kontynuacji ochrony tej grupy lokatorów, którzy nawiązali stosunek najmu na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lokalu, a którym – w ustawie z 1994 r. – ustawodawca zagwarantował maksymalną wysokość czynszu w oznaczonym czasie (por. K 48/01, OTK ZU nr 5/2002, s. 860).

Odnosząc się do kwestionowanego przez skarżącego art. 28 ust. 2 ustawy, Trybunał uznał, że przepis ten stanowi wypełnienie zobowiązania ciążącego na ustawodawcy, czyniąc zadość postulatowi bezpieczeństwa prawnego najemców i gwarantując zachowanie przez nich nabytej pod rządami dawnej ustawy sytuacji prawnej.

4. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie w pełni podziela poglądy wyrażone w orzeczeniach sygn. P. 11/98 i K. 48/01. Przypomnieć też należy, że Trybunał wielokrotnie wypowiadał się na temat prawa własności i zakresu jego ochrony. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, iż prawo własności nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Konstytucyjną podstawę tych ograniczeń stanowi art. 64 ust. 3 Konstytucji, natomiast zakres ograniczeń określony jest treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenia te muszą zatem spełniać warunek konieczności w demokratycznym państwie i nie mogą naruszać istoty prawa własności.

Jak wynika z cytowanych wyżej orzeczeń, utrzymywanie górnej granicy opłat za mieszkanie było już przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny i zostało uznane za konieczne dla porządku publicznego w państwie co najmniej w okresie przejściowym. Potrzeba ochrony lokatorów przed nadmiernie wysokimi czynszami uzasadniona jest sytuacją mieszkaniową w Polsce będącą następstwem kilkudziesięciu lat publicznej gospodarki lokalami, która doprowadziła do powszechnie odczuwanego braku mieszkań.

Ograniczenie wysokości czynszu – takie jak wprowadzone zaskarżonym przepisem – nie narusza istoty prawa własności, nie pozbawia bowiem właściciela podstawowych uprawnień wynikających z tego prawa. Podkreślić należy, że prawo najmu jest też jednym z praw majątkowych podlegających ochronie z mocy art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, a istotą wielu praw majątkowych, w tym prawa najmu, jest ograniczenie prawa własności. Ustalenie górnej granicy wysokości czynszu w zaskarżonym przepisie nastąpiło z wyraźnie określonym horyzontem czasowym – do końca 2004 r. – a to również może wpływać na ocenę czasowego ograniczenia prawa własności jako nienaruszającego jego istoty.

Trzeba również podkreślić, iż wprowadzenie wyrażnej cezury czasowej w art. 28 ust. 2 ustawy oznacza też zobowiązanie się ustawodawcy wobec właścicieli lokali, podlegające ocenie z punktu widzenia zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny, orzekł jak w sentencji.