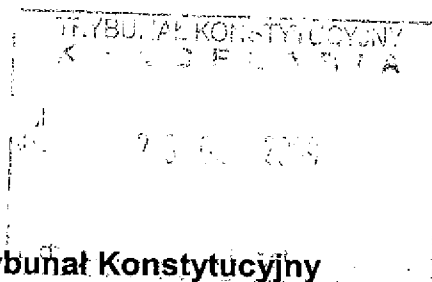




Sygn. akt SK 25/09



Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej spółki I spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z dnia 19 lutego 2008 r. (sygn. akt SK 25/09), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 8a ust. 4a i 4b ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, ze zm.) **są zgodne** z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 2) art. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 249, poz. 1833), w zakresie, w jakim nakazuje stosować do spraw wszczętych i niezakończonych przed jej wejściem w życie przepisy art. 8 a ust. 4a i 4b ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, **jest niezgodny** z art. 64 ust. 1 i 3, art. 21 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 w związku z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami niedziałania prawa wstecz oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

## Uzasadnienie

### **I. Analiza formalnoprawna**

Skarżąca – spółka z ograniczoną odpowiedzialnością – jest właścicielem nieruchomości budynkowej, w której część lokali jest wynajmowana przez osoby fizyczne. W pismach z 27 i 31 października 2006 r. skarżąca wypowiedziała lokatorom wysokość czynszu najmu, podwyższając go odpowiednio z 596,60 i 597 zł do 800 i 980 zł, a w pismach z 8 listopada 2006 r. przedstawiła przyczyny podwyżki wskazując, że czynsz został podwyższony do poziomu rynkowego. Podwyżki te zostały zakwestionowane przez lokatorów w drodze powództwa o ustalenie z art. 8a ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, ze zm.; dalej jako u.o.p.l. albo ustawa o ochronie praw lokatorów). Orzekające w sprawie sądy uznały, że pisma skarżącej z 8 listopada 2006 r. nie czynią zadość wymogom stawianym kalkulacji, o której mowa w art. 8a ust. 4 u.o.p.l. i pominęły wniosek o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego na okoliczność wysokości czynszu rynkowego. W uzasadnieniach przywołano dodane z dniem 1 stycznia 2007 r. przepisy art. 8a ust. 4a i 4b u.o.p.l. w związku z art. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 249, poz. 1833; dalej jako u. zm. u.o.p.l. albo ustawa zmieniająca z 2006 r.).

W świetle przytoczonego stanu faktycznego oraz treści art. 79 ust. 1 Konstytucji, dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej spółki I spółka z o.o. nie budzi wątpliwości.

## II. Zgodność przepisów

### 1. Artykuł 8a ust. 4a i 4b ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego

#### 1.1. Przedmiot kontroli

1. Odmienne, niż to czyni skarżąca w *petitum* skargi konstytucyjnej, za podstawowy przedmiot kontroli w niniejszej sprawie należy uznać przepisy art. 8a ust. 4a i 4b ustawy o ochronie praw lokatorów, dodane na podstawie art. 1 pkt 2 lit. b) ustawy zmieniającej z 2006 r. Wprowadzonej przez te przepisy regulacji materialnoprawnej dotyczy bowiem *gros* zarzutów podniesionych przez skarżącą. Są to ponadto zarzuty dalej idące i o bardziej zasadniczym charakterze niż podniesione wobec przepisu przejściowego art. 2 ustawy zmieniającej z 2006 r.

2. Przepisy art. 8a ust. 4a-4e u.o.p.l. zostały wprowadzone celem realizacji wskazówek Trybunału Konstytucyjnego zawartych w wyrokach z: 19 kwietnia 2005 r. (sygn. akt K 4/05) i 17 maja 2006 r. (sygn. akt K 33/05) oraz postanowieniu sygnalizacyjnym z 29 czerwca 2005 r. (sygn. akt S 1/05), przez doprecyzowanie dotychczasowego, obowiązującego od 1 stycznia 2005 r., brzmienia ust. 4 tegoż artykułu. Z uwagi na ścisły związek zachodzący pomiędzy poszczególnymi przepisami art. 8a u.o.p.l. warto przytoczyć pełną jego treść, łącznie z kwestionowanymi przez skarżącą przepisami ust. 4a i 4b:

„1. Właściciel może podwyższyć czynsz albo inne opłaty za używanie lokalu, wypowiadając jego dotychczasową wysokość, najpóźniej na koniec miesiąca kalendarzowego, z zachowaniem terminów wypowiedzenia.

2. Termin wypowiedzenia wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu wynosi 3 miesiące, chyba że strony w umowie ustalą termin dłuższy.

3. Wypowiedzenie wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu powinno być pod rygorem nieważności dokonane na piśmie.

4. Podwyżka w wyniku której wysokość czynszu albo innych opłat za używanie lokalu w skali roku przekroczy albo następuje z poziomu wyższego niż 3% wartości odtworzeniowej lokalu może nastąpić w uzasadnionych przypadkach, o których mowa w ust. 4a albo w ust. 4e. Na pisemne żądanie lokatora właściciel,

w terminie 14 dni od dnia otrzymania tego żądania, pod rygorem nieważności podwyżki, przedstawi na piśmie przyczynę podwyżki i jej kalkulację.

4a. Jeżeli właściciel nie uzyskuje przychodów z czynszu albo innych opłat za używanie lokalu na poziomie zapewniającym pokrycie wydatków związanych z utrzymaniem lokalu, jak również zapewniającym zwrot kapitału i zysk, z zastrzeżeniem ust. 4c i 4d, wówczas podwyżkę pozwalającą na osiągnięcie tego poziomu uważa się za uzasadnioną, o ile mieści się w granicach określonych w ust. 4b.

4b. Podwyższając czynsz albo inne opłaty za używanie lokalu, właściciel może ustalić:

1) zwrot kapitału w skali roku na poziomie nie wyższym niż:

a) 1,5% nakładów poniesionych przez właściciela na budowę albo zakup lokalu lub

b) 10% nakładów poniesionych przez właściciela na trwałe ulepszenie istniejącego lokalu zwiększające jego wartość użytkową

- aż do ich pełnego zwrotu;

2) godziwy zysk.

4c. Właściciel, który oddał lokal do używania na podstawie stosunku prawnego innego niż najem, ustalając składniki wydatków związanych z utrzymaniem lokalu, stosuje przepisy regulujące ten stosunek prawny; do opłat za używanie lokalu właściciel nie zalicza zwrotu kapitału ani zysku.

4d. W stosunkach najmu lokali socjalnych zysku nie zalicza się jako jednego ze składników czynszu.

4e. Podwyżkę czynszu albo innych opłat za używanie lokalu w wysokości nieprzekraczającej w danym roku kalendarzowym średniorocznego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku kalendarzowym uważa się za uzasadnioną. Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku kalendarzowym jest ogłaszany, w formie komunikatu, przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski".

5. W ciągu 2 miesięcy od dnia wypowiedzenia, o którym mowa w ust. 1, lokator może:

1) odmówić na piśmie przyjęcia podwyżki ze skutkiem rozwiązania stosunku prawnego, na podstawie którego lokator zajmuje lokal, z upływem okresu wypowiedzenia, o którym mowa w ust. 2, albo

2) zakwestionować podwyżkę, o której mowa w ust. 4, wnosząc do sądu pozew o ustalenie, na podstawie przepisów ust. 4a-4e, że podwyżka jest niezasadna albo jest zasadna, lecz w innej wysokości; udowodnienie zasadności podwyżki ciąży na właścicielu.

6a. W przypadku:

1) określonym w ust. 5 pkt 1 lokator jest obowiązany uiszczać czynsz albo inne opłaty za używanie lokalu w dotychczasowej wysokości do dnia rozwiązania stosunku prawnego, na podstawie którego lokator zajmuje lokal;

2) określonym w ust. 5 pkt 2 lokator jest obowiązany uiszczać czynsz albo inne opłaty za używanie lokalu w dotychczasowej wysokości do dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu kończącego postępowanie w sprawie, z zastrzeżeniem ust. 6b;

3) gdy lokator nie skorzysta z prawa przysługującego mu na podstawie ust. 5, wówczas od upływu terminu wypowiedzenia jest obowiązany uiszczać czynsz albo inne opłaty za używanie lokalu w wysokości wynikającej z wypowiedzenia.

6b. W przypadku uznania przez sąd podwyżki wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu za zasadną, choćby w innej wysokości niż wynikająca z wypowiedzenia, obowiązkiem lokatora jest zapłata kwoty odpowiadającej różnicy między podwyższonym a dotychczasowym czynszem albo innymi opłatami za używanie lokalu, za okres od upływu terminu wypowiedzenia.

8. Przepisy ust. 1-6b nie mają zastosowania do podwyżek opłat niezależnych od właściciela”.

3. Dla zrekonstruowania pełnego kontekstu normatywnego, w jakim funkcjonują zaskarżone przepisy, należy ponadto przywołać brzmienie art. 2 ust. 1 pkt 8a u.o.p.l., zgodnie z którym przez „wydatki związane z utrzymaniem lokalu”, o których mowa w art. 8a ust. 4a u.o.p.l., należy rozumieć „wydatki, ustalone proporcjonalnie do powierzchni użytkowej lokalu w stosunku do powierzchni użytkowej wszystkich lokali w danym budynku, obciążające właściciela, obejmujące: opłatę za użytkowanie wieczyste gruntu, podatek od nieruchomości oraz koszty:

- a) konserwacji, utrzymania należytego stanu technicznego nieruchomości oraz przeprowadzonych remontów,
- b) zarządzania nieruchomością,
- c) utrzymania pomieszczeń wspólnego użytkowania, windy, anteny zbiorczej, domofonu oraz zieleni,
- d) ubezpieczenia nieruchomości,
- e) inne, o ile wynikają z umowy".

Z kolei według art. 9 ust. 1b u.o.p.l., „Podwyższanie czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, nie może być dokonywane częściej niż co 6 miesięcy. Termin ten biegnie od dnia, w którym podwyżka zaczęła obowiązywać”.

## **1.2. Zarzuty skarżące**

W opinii skarżącej, przepisy art. 8a ust. 4a i 4b u.o.p.l. naruszają postanowienia art. 64 ust. 1 i 3 i art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. prawo do ochrony własności i innych praw majątkowych, rozpatrywane w związku z zasadą proporcjonalności, a w szczególności prawo do pobierania pożytków z przedmiotu własności, poprzez uzależnienie wysokości podwyżki czynszu od wartości kapitału poniesionego na budowę, zakup lub trwałe ulepszenie lokalu.

Skarżąca wywodzi, że ograniczenia prawa własności wprowadzane przez zakwestionowane przepisy są nadmierne z punktu widzenia przywołanych wzorców kontroli. Interes najemcy nie może prowadzić do zapewnienia mu taniego mieszkania kosztem właściciela. Taki obowiązek może przyjąć na siebie Państwo lub właściwa jednostka samorządu terytorialnego. Ograniczenia te nie są również uzasadnione postanowieniem art. 76 Konstytucji, który zobowiązuje do zapewnienia najemcom ochrony przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, podczas gdy pobieranie czynszu na poziomie rynkowym taką praktyką nie jest. Skarżąca wskazuje, że wadliwość art. 8a ust. 4a i 4b u.o.p.l. jest widoczna szczególnie w tych przypadkach, w których dochodzi do nabycia własności lokalu pod tytułem darmym, bądź też dokonania trwałych ulepszeń lokalu po kosztach niższych od przeciętnych. Wymienione okoliczności wpływają bowiem negatywnie na możliwość podwyższenia czynszu najmu lub innych opłat za używanie lokalu.

W świetle wywodów skargi konstytucyjnej nie jest jasne, czy skarżąca kwestionuje w istocie pominięcie ustawodawcze, polegające na niewymienieniu w art. 8a ust. 4b u.o.p.l. innych elementów, które – jej zdaniem – powinny mieć wpływ na wysokość podwyżki czynszu, czy też samą zasadność określenia sformalizowanych kryteriów takiej podwyżki. Sposób sformułowania *petitum* skargi oraz uwagi zamieszczone na s. 6 i 7 uzasadnienia zdają się przemawiać za tym ostatnim wnioskiem. Tymczasem kwestia ta nie jest bez znaczenia dla sposobu rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Trybunał Konstytucyjny jest bowiem związany zakresem zaskarżenia, który kształtuje m.in. treść zarzutów przytaczanych przez skarżącego pod adresem zakwestionowanego przepisu.

### **1.3. Wzorce konstytucyjne**

1. Zgodnie z postanowieniami art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, stanowiącymi w niniejszej sprawie podstawowe wzorce kontroli, „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”, zaś „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. To ostatnie postanowienie koresponduje z ogólną formułą zasady proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym „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”. Rangę postanowień regulujących standard ochrony własności podkreśla zamieszczony w rozdziale I Konstytucji art. 21 ust. 1, według którego „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”.

2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego powstałym na tle art. 21 i 64 Konstytucji ugruntowany jest pogląd, że „na ustawodawcy pozytywnym spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owo prawo mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać” (zob. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98;

29 czerwca 2004 r., sygn. akt P 20/02; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05, czy też 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 55/08). Ochrona zapewniana własności i innym majątkowym prawom podmiotowym, zgodnie z art. 64 ust. 1 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji, musi być realna. Kryterium weryfikacji tej cechy jest skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. orzeczenia powołane powyżej oraz wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02 oraz 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03). Na marginesie należy podkreślić, że art. 21 ust. 1 Konstytucji zalicza ochronę własności do podstawowych zasad ustroju RP, nie wnosząc – według ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – nowych elementów w stosunku do regulacji wynikającej z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. Stąd też Trybunał stoi na stanowisku, że: „[...] Stwierdzenie naruszenia art. 64 ust. 3 jest równoznaczne ze stwierdzeniem naruszenia także art. 21 ust. 1 Konstytucji” (zob. wyrok w sprawie o sygn. akt P 8/99).

3. W kontekście wzorca kontroli z art. 64 ust. 3 Konstytucji Trybunał podkreśla, że sprzeczne ze standardem konstytucyjnym są w szczególności rozwiązania normatywne, których skutkiem jest „wydrażenie” konkretnego prawa podmiotowego z uprawnień składających się na jego istotę albo takich, które tworzą pozorne i nieefektywne mechanizmy ochrony praw podmiotowych (zob. m.in. wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05). W kontekście uprawnień składających się na istotę prawa własności oraz znaczenia pożytków pobieranych przez właścicieli lokali mieszkalnych podstawowe znaczenie mają ustalenia poczynione przez Trybunał w wyroku z 10 października 2000 r. (sygn. akt P 8/99), w którym stwierdzono m.in.: „[...] Koncepcja «istoty» praw i wolności opiera się na założeniu, że każde z nich zawiera w sobie pewien rdzeń, bez którego w ogóle nie mogłyby istnieć [...]. «Istota» prawa lub wolności wyznacza zatem bezwzględną granicę dopuszczalnej ingerencji. Interpretacja zakazu naruszenia «istoty» ograniczanego prawa lub wolności nie powinna przy tym sprowadzać się jedynie do strony negatywnej, akcentującej potrzebę odpowiedniego miarkowania dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć także stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania (określenia) pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności [...]. Ów «rdzeń» musi pozostawać wolny od ingerencji prawodawcy nawet



wtedy, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji lub w innym przepisie konstytucyjnym. A zatem żadne względy – nawet konstytucyjne – nie mogą uzasadniać naruszenia istoty prawa lub wolności, których ochronę gwarantuje konstytucja.

W przypadku praw majątkowych objętych zakresem art. 64 Konstytucji, naruszenie istoty prawa następuje w sytuacji, gdy wprowadzane ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiają realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach art. 20 Konstytucji [...]. W przypadku prawa własności «przepisy ustawowe nie mogą niweczyć podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności, takich jak możliwość korzystania, pobierania pożytków lub pośredniego eksploataowania przedmiotu własności» [...]. Osiąganie dochodów jest podstawowym celem działalności gospodarczej, która jest prowadzona z wykorzystaniem różnych składników majątku. Własność jako element ustroju gospodarczego państwa winna z założenia przynosić pożytki. Przepisy chroniące własność zawierają pośrednio w swojej treści także zasadę ochrony podstaw materialnego bytu obywateli”. Zob. także stanowisko Trybunału wyrażone w wyrokach z: 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98); 25 maja 1999 r. (sygn. akt SK 9/98); 12 stycznia 2000 r. (sygn. akt P 11/98) i powołane tam wcześniejsze orzecznictwo.

4. Trybunał Konstytucyjny podkreśla równocześnie, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie ma charakteru absolutnego, a jej ograniczenia są dopuszczalne z zachowaniem warunków przewidzianych w Konstytucji (art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 2 i 3), tj. na podstawie ustawy i z poszanowaniem zasad równości oraz proporcjonalności. Istotnym elementem występującym w orzecznictwie Trybunału jest przy tym akcentowanie socjalnego aspektu prawa własności, który może uzasadniać zarówno jego ograniczenie – prawo własności nie stanowi bowiem swoistego *ius infinitum* – jak również nałożenie na właściciela określonych obowiązków, włącznie z przejściowym pozbawieniem go prawa pobierania pożytków w rozumieniu uzyskiwania dochodu (zysku) z przedmiotu własności. Trybunał wskazuje jednak na konieczność starannego wyważenia interesów adresatów stanowiących norm prawnych, zwłaszcza jeżeli regulacja prawna, która nakłada na właściciela określone

ciężary lub ograniczenia nie ma charakteru publicznoprawnego, ale prywatnoprawny (zob. zwłaszcza wyrok w sprawie P 8/99).

Dopuszczalność ograniczeń prawa własności, tak samo jak wszelkich innych konstytucyjnych praw i wolności, musi być oceniana zarówno z punktu widzenia art. 64 ust. 3 Konstytucji, jak i z punktu widzenia ogólnych zasad konstytucyjnych, w szczególności zasady proporcjonalności. Ograniczenia prawa własności muszą zatem spełniać przewidzianą w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłankę „konieczności w demokratycznym państwie”. Konieczność ta mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności (zob. m.in. wyrok z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98). Badanie, czy przesłanki te zostały spełnione, wymaga w każdym konkretnym przypadku skonfrontowania wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu. W niniejszej sprawie chodzi o kolizję praw właścicieli i praw najemców.

5. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie miał okazję wypowiadać się nie tylko w kwestii abstrakcyjnie ujętych standardów ochrony własności, ale również konfrontować je bezpośrednio z przepisami normującymi problematykę czynszu najmu lub innych opłat z tytułu korzystania z lokalu. Dość wymienić wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 20 października 1998 r. (sygn. akt K 7/98); 12 stycznia 2000 r. (sygn. akt P 11/98); 10 października 2000 r. (sygn. akt P 8/99); 2 października 2002 r. (sygn. akt K 48/01); 12 maja 2004 r. (sygn. akt SK 34/02); 19 kwietnia 2005 r. (sygn. akt K 4/05); 17 maja 2006 r. (sygn. akt K 33/05) oraz postanowienie sygnalizacyjne z 29 czerwca 2005 r. (sygn. akt S 1/05). Celowe wydaje się jednak osadzenie ustaleń wynikających z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału na tle ewolucji rozwiązań prawnych dotyczących sposobu ustalania i mechanizmu podwyższania czynszu lub innych opłat za używanie lokalu.

#### **1.4. Analiza zgodności**

##### **a) Ewolucja rozwiązań prawnych dotyczących ustalania i podwyższania czynszu najmu lokalu**

1. Punktem wyjścia dla dalszych rozważań musi być analiza ewolucji rozwiązań prawnych dotyczących czynszu najmu i innych opłat z tytułu korzystania

z lokalu oraz – stanowiącego dla niej swoiste kontrapunkty – orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W kontekście zarzutów skargi szczególną uwagę należy zwrócić oczywiście na orzeczenia, w których Trybunał piętnował wadliwość przyjmowanych kolejno mechanizmów ograniczających możliwość podwyżki czynszu. Jakkolwiek zarzuty skarżącej kierują się przeciwko obowiązującym przepisom ustawy o ochronie praw lokatorów, w których przyjęto już jednolity model regulacji, nie można tracić z pola widzenia faktu, że przyczyną występujących do dzisiaj konfliktów są zaszłości historyczne, a mianowicie długoletnie utrzymywanie czynszów podlegających przepisom o czynszu regulowanym na sztucznie zaniżanym poziomie, niewystarczającym na pokrycie przez właścicieli kosztów utrzymania i eksploatacji budynków mieszkalnych.

2. Ograniczając pobieżną retrospekcję do przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów oraz 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.; dalej jako u.n.l. albo ustawa o najmie lokali) należy wskazać, że ustawa o najmie lokali wprowadzała dwie kategorie czynszu: wolny i regulowany, rozumiejąc pod tym ostatnim pojęciem „czynsz ustalany w sposób określony w ustawie”. Przepis art. 25 ust. 1 u.n.l. wymieniał wśród najemców opłacających czynsz regulowany najemców lokali tworzących zasób mieszkaniowy gminy oraz stanowiących własność Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych lub osób prawnych prowadzących eksploatację budynków w celach niezarobkowych, z wyjątkiem spółdzielni mieszkaniowych, zaś art. 56 ust. 2 u.n.l. także tych, z którymi najem został nawiązany na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu (określając, że przepisy o czynszu regulowanym będą odnosić się do tej kategorii najemców do 31 grudnia 2004 r., jeśli lokale położone są w domach stanowiących własność osób fizycznych lub prawnych albo jeśli zajmowane lokale stanowią własność takich osób). Artykuł 25 ust. 2 u.n.l. przewidywał, że maksymalny czynsz regulowany nie może przekraczać w stosunku rocznym 3% wartości odtworzeniowej lokalu.

Wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2000 r. (sygn. akt P 11/98) przepis art. 56 ust. 2 ustawy o najmie lokali został uznany za niezgodny z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, przy czym miał on utracić

moc z dniem 11 lipca 2001 r. Ponadto, w wyroku z 10 października 2000 r. (sygn. akt P 8/99), Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z art. 64 ust. 2 i 3, art. 21 ust. 1 i art. 2 Konstytucji uznano również art. 9 w związku z art. 11, art. 20 ust. 2, art. 25, art. 26 i art. 56 ustawy o najmie lokali. Podstawą takiej oceny było stwierdzenie, że zakwestionowane przepisy nakładają na osobę fizyczną, wynajmującą lokal mieszkalny podlegający przepisom o czynszu regulowanym, obowiązki, których wykonanie wymaga nakładów przewyższających dochody uzyskiwane przez tę osobę z nieruchomości, w której znajduje się wynajęty lokal, bez ustawowej możliwości uzyskania pomocy finansowej ze strony władz publicznych.

3. W dniu 10 lipca 2001 r., a zatem w przeddzień utraty mocy obowiązującej ustawy o najmie lokali, została ogłoszona ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, wprowadzająca istotne zmiany w analizowanej kwestii. Pomijając już szerszy zakres zastosowania nowej ustawy, należy podkreślić, zerwała ona – co do zasady – z dotychczasowym rozróżnieniem na czynsz regulowany i wolny. Wiązało się z tym wprowadzenie w art. 9 ust. 1 u.o.p.l. zakazu podwyższania czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, częściej niż co 6 miesięcy.

W wyroku z 2 października 2002 r. (sygn. akt K 48/01), Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przepis art. 9 ust. 3 u.o.p.l., który określał szczegółowe zasady kwotowych podwyżek czynszu. Trybunał stwierdził, że mechanizm wprowadzony w kwestionowanym przepisie jest wadliwy i – obiektywnie rzecz oceniając – nie nadaje się do osiągnięcia żadnego z celów, jakim miał służyć. Ponadto kwestionowany przepis nie tylko „zamroził” niekorzystną sytuację właścicieli, powstałą pod rządami ustawy o najmie lokali, ale ze względu na zmieniające się warunki ekonomiczne sytuację tę wręcz pogorszył. Od daty ogłoszenia tego wyroku jedyną granicą swobody podnoszenia czynszu w stosunkach objętych dotychczas czynszem regulowanym stała się zatem granica 3% wartości odtworzeniowej lokalu, powiązana ze swoistym mechanizmem hamującym, polegającym na zakazie podwyższania czynszu częściej niż co sześć miesięcy oraz na kodeksowym nakazie (art. 685<sup>1</sup> k.c.) wypowiedzania go najpóźniej na miesiąc naprzód, na koniec miesiąca

kalendarzowego. Przepis art. 9 ust. 3 utracił moc obowiązującą z dniem 10 października 2002 r.

Wyrokiem z 12 maja 2004 r. (sygn. akt SK 34/02), Trybunał Konstytucyjny stwierdził natomiast zgodność art. 28 ust. 2 u.o.p.l. z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten wprowadzał zasadę utrzymania do końca 2004 r. czynszu regulowanego na poziomie nieprzekraczającym 3% wartości odtworzeniowej w odniesieniu do lokali, w których obowiązywał w dniu wejścia w życie tej ustawy taki czynsz. Trybunał nie dopatrył się w tym przypadku naruszenia Konstytucji, podkreślając w końcowym fragmencie uzasadnienia, że wprowadzenie wyraźnej cezury czasowej w art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie lokatorów oznacza też zobowiązanie się ustawodawcy wobec właścicieli lokali, podlegające ocenie z punktu widzenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

4. Dopuszczalna na gruncie ustawy z najmie lokali, choć w niewielkim zakresie, sądowa kontrola czynszów została początkowo w ustawie o ochronie lokatorów pominięta, ustawodawca powrócił jednak do tej koncepcji, i to w bardzo rozbudowany sposób, w drodze nowelizacji ustawy z 17 grudnia 2004 r., w dodanym art. 8a. Również w tym zakresie na ostateczny kształt regulacji prawnej wywarły przesądzający wpływ wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 19 kwietnia 2005 r. (sygn. akt K 4/05) i 17 maja 2006 r. (sygn. akt K 33/05) oraz postanowienie sygnalizacyjne z 29 czerwca 2005 r. (sygn. akt S 1/05). W wyroku wydanym w sprawie K 4/05 Trybunał orzekł bowiem m.in., że art. 1 pkt 9 lit. a 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. Nr 281, poz. 2783), w części zawierającej wyrazy: „a jeżeli poziom rocznego czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyłączeniem opłat niezależnych od właściciela, przekracza 3% wartości odtworzeniowej lokalu, to roczna podwyżka nie może być wyższa niż 10% dotychczasowego czynszu albo dotychczasowych opłat za używanie lokalu, liczonych bez opłat niezależnych od właściciela”, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

**b) *Ratio* i podstawowe założenia nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów z 15 grudnia 2006 r.**

Ustawa zmieniająca z 2006 r. wykonuje zalecenia Trybunału Konstytucyjnego wynikające z trzech przywołanych wyżej orzeczeń, tj. wyroków z: 19 kwietnia 2005 r. (sygn. akt K 4/05) i 17 maja 2006 r. (sygn. akt K 33/05) oraz postanowienia sygnalizacyjnego z 29 czerwca 2005 r. (sygn. akt S 1/05).

W postanowieniu z 29 czerwca 2005 r. (sygn. akt S 1/05), Trybunał wskazał m.in., że „[...] Przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów nie wskazują jednak, i to jest zasadniczym ich mankamentem, na podstawie jakich kryteriów sądy powszechne mają dokonywać kontroli podwyżek czynszów i opłat za używanie lokali. Prowadzi to do sytuacji niekorzystnej z punktu widzenia praw i obowiązków zarówno właścicieli, jak i lokatorów. Tryb sądowej kontroli – bez normatywnego wskazania jej przesłanek – staje się tym samym, jeśli nie iluzoryczny, to na pewno bardzo utrudniony i nieprzewidywalny. Może on też prowadzić w tych warunkach do rozstrzygnięć zgoła arbitralnych. Jest bardzo prawdopodobne, że w istniejącym stanie prawnym sądy byłyby zmuszone nie tyle kontrolować sam prawny mechanizm podwyżek, co tworzyć *ad hoc* system kryteriów, pozwalających dopiero następnie ustalać zasadność podwyżki bądź oceniać jej wysokość. Należy jednocześnie podkreślić, że wyłączenie co do zasady trybu sądowej kontroli podwyżek czynszów i opłat w przypadku, jeśli nie przekraczają one w skali roku 10% dotychczasowego czynszu, albo dotychczasowych opłat za używanie lokalu, w wielu przypadkach będzie pozbawiało lokatorów koniecznej ochrony, a niejednokrotnie może doprowadzić w ciągu kilku lat do wywindowania czynszów na poziom obiektywnie nieusprawiedliwiony”.

Znaczenie dla określenia katalogu czynników, jakie należy wziąć pod uwagę przy doprecyzowaniu mechanizmu sądowej kontroli zasadności podwyżek, mają również wywody Trybunału w kwestii podstawowych składników czynszu. W cytowanym postanowieniu z 29 czerwca 2005 r. Trybunał stwierdził bowiem: „[...] trzeba mieć na uwadze, że istotą obowiązku lokatora jest płacenie czynszu ekonomicznie uzasadnionego, a zatem czynszu niewygórowanego, podyktowanego usprawiedliwionym interesem ekonomicznym właściciela. [...] Punktem wyjścia do określenia tak rozumianego czynszu powinno być wskazanie, że katalog jego elementów nie może pomijać kosztów remontów bieżących i eksploatacji budynku

oraz odpowiednio liczonej amortyzacji, a także godziwego zysku. [...] Konieczność uwzględnienia w czynszu kosztów remontów i eksploatacji nie wymaga szerszego uzasadnienia; narzuca się z siłą oczywistości. Także i godziwy zysk związany z wykonywaniem prawa własności jest elementem niezbędnym dla zapewnienia rzeczywistej ochrony praw płynących z własności. Bez zysku nie może być mowy o nowych inwestycjach czy tylko modernizacjach, podyktowanych postępem technicznym, podejmowanych także w interesie i z korzyścią dla lokatorów. [...] Za konieczny element składowy czynszu należy uznać także zwrot w odpowiednim czasie kapitału wyłożonego przez właściciela na wzniesienie budynku (ewentualnie na zakup związanej z nim nieruchomości), rozumianego jako podstawa odpowiednio liczonej amortyzacji. W przeciwnym wypadku wspólnota obywatelska skazana byłaby na powiększanie zasobu mieszkaniowego wyłącznie w oparciu o środki publiczne bądź znane formy współinwestowania użytkowników mieszkań, takie jak spółdzielnie czy towarzystwa budownictwa społecznego."

Wreszcie, w kluczowej w sprawie niniejszej kwestii podwyżek czynszów Trybunał podkreślił, że „[...] Prawidłowe określenie elementów czynszu prowadzi do ustalenia jego właściwego poziomu i dopiero w tym momencie możliwe jest wskazanie przesłanek usprawiedliwiających podwyższanie czynszu i skutecznie kontrolowanych przez sąd. Przesłankami podniesienia poziomu czynszu albo innych opłat za używanie lokalu mogą być w szczególności inflacja, podwyższenie dotychczasowego standardu mieszkań i budynku jako całości, wzrost kosztów eksploatacji, w tym zmiany wysokości płaconych przez właścicieli podatków i opłat (poza tzw. opłatami niezależnymi od właściciela)."

### **c) Konstytucyjny standard ochrony własności a zasady podwyższania czynszu najmu lokalu**

1. Na wstępie należy podkreślić, że gospodarka mieszkaniowa należy do szczególnie wrażliwych dziedzin społecznych, w ramach których ustawodawca musi podejmować takie działania, które pozwolą na najlepsze uzgodnienie interesów właścicieli i lokatorów. Wyważenie tych interesów jest trudne zwłaszcza w krajach takich jak Polska, gdzie wskutek długoletnich zaniedbań stanowiących skutki tzw. publicznej gospodarki lokalami z jednej strony oraz trwałego deficytu mieszkań z drugiej substancja mieszkaniowa uległa poważnej degradacji, a równocześnie

znaczna część społeczeństwa nie ma w bliskiej perspektywie czasowej szans na własne mieszkanie. Stopień skomplikowania tej sytuacji podkreślał Trybunał w szeregu orzeczeń dotyczących prawa mieszkaniowego, m.in. w sprawach o sygn. akt P 8/99 czy też K 4/05.

2. W kontekście zarzutów skarżącej, która jako jedyny regulator stosunków między wynajmującym (właścicielem) a najemcą (lokatorem) zdaje się traktować rynek i właściwe dlań mechanizmy konkurencji, należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny, wielokrotnie wypowiadając się w kwestii czynszu najmu lokalu i piętnując niedostatki regulacji prawnej w tym zakresie, nigdy nie opowiedział się za podobnie skrajnym stanowiskiem. Trybunał podkreślał wprawdzie znaczenie mechanizmów wolnorynkowych, jako swoistego punktu wyjścia dla kształtowania zasad gospodarki lokalami (zwłaszcza na tle przepisów obowiązujących przed 2005 r. – zob. m.in. wyroki w sprawach o sygn. akt P 11/98 oraz P 8/99), akcentował jednak równocześnie, że czynsz wolny, traktowany jako pewien model regulacyjny, nie może być utożsamiany z czynszem dowolnym, wskazując konieczność wyboru rozwiązań zbalansowanych, lokujących się pomiędzy wskazanymi modelami skrajnymi (zob. zwłaszcza wyroki w sprawach K 48/01 i P 11/98).

I tak m.in. w wyroku o sygn. akt K 4/05, Trybunał podkreślał, że: „[...] nie jest możliwe zaaprobowanie niepoddających się jakiegokolwiek reglamentacji mechanizmów rynkowych ani wyłączenie wszelkich mechanizmów swobodnego kształtowania czynszów, co miało miejsce wcześniej – z widocznymi do dzisiaj skutkami. [...] Trybunał nigdy nie zajmował stanowiska, że prawa właścicieli w sferze tu rozważanej podlegają ochronie bezwzględnej i nie mogą być w żaden sposób ograniczone, a jedynie podkreślał, że ingerencja w sferę własności musi być zgodna z kryteriami racjonalności i sprawiedliwości oraz respektować słuszne interesy obu stron. [...] Wcześniejsze uregulowania ustawowe, zarówno ustawy o najmie lokali mieszkalnych z 1994 r. [...], jak i późniejszej ustawy o ochronie praw lokatorów [...], były uznane za niezgodne z Konstytucją właśnie dlatego, że nie wprowadzały właściwych mechanizmów pozwalających na równoważenie interesów właścicieli i lokatorów, tworząc tym samym stan prawny, w którym ani właściciele nie mogli oczekiwać na zaspokojenie swych słusznych interesów związanych z korzystaniem z prawa własności, ani też lokatorzy nie mogli skorzystać z odpowiednich



i skutecznych instrumentów ochrony prawnej w zakresie kontroli kształtowania wysokości opłat”.

3. Zarzuty skarżącej pod adresem art. 8a ust. 4a i 4b u.o.p.l., w kształcie przedstawionym w skardze konstytucyjnej, należy uznać za nietrafne. Przemawiają za tym następujące względy.

Po pierwsze – błędne jest sytuowanie zasad podwyżek czynszu lub innych opłat za używanie lokalu w opozycji do pojęcia czynszu wolnego lub rynkowego. Pojęcia te mają znaczenie przede wszystkim z punktu widzenia kontroli wysokości czynszu początkowego, ustalanego w zawieranej przez strony umowie najmu. Nie oznacza to jednak, aby istniała konstytucyjna powinność tworzenia mechanizmu umożliwiającego właścicielowi doprowadzenie do jednostronnej zmiany – a więc *sui generis* automatycznej „waloryzacji” – wysokości czynszu do aktualnego poziomu rynkowego w toku trwania umowy, bez względu na uwarunkowania lokalizacyjne, technologiczne, kosztowe itp., dotyczące konkretnej nieruchomości. Nieuzasadnione jest również określanie skutków wprowadzenia art. 8a ust. 4a i 4b u.o.p.l. jako ustalenie „czynszu maksymalnego [...] w sposób arbitralny przez ustawodawcę”, jak również teza, że wskutek obowiązywania zakwestionowanej regulacji właściciel ma zamkniętą drogę uzyskania czynszu na poziomie rynkowym. Na gruncie *legis latae* ustawodawca nie określa bowiem – jak to miało miejsce w pierwotnej wersji ustawy – górnej granicy czynszu. Istota zakwestionowanej regulacji polega na ustaleniu określonych kryteriów, branych pod uwagę przy ocenie zasadności podwyżki czynszu, zaś ograniczenia progowe podstawowych czynników mających wpływ na jej wielkość mają na celu uniknięcie ryzyka skokowych podwyżek czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, związanych z naturalną tendencją właściciela do jak najszybszego zwrotu zainwestowanego kapitału. W braku takich ograniczeń powstawałoby ryzyko, iż właściciel dążyłby do takiego poziomu podwyżek czynszu, który zapewniałby mu zwrot środków zainwestowanych w remont czy ulepszenie domu w ciągu jak najkrótszego czasu. W wielu przypadkach dopuszczenie takiej możliwości, bez żadnego mechanizmu zmniejszającego wysokość i tempo podwyżek mogłaby być wykorzystywana jako środek pozbywania się „niewygodnych” lokatorów albo administrowania nieruchomością za środki dostarczone przez lokatorów „z góry”, bez konieczności angażowania dodatkowego kapitału ze strony właściciela. Należy więc uznać, że jakkolwiek wariant przyjęty przez polskiego ustawodawcę nie

jest jedynym możliwym sposobem rozwiązania tego problemu, odpowiada on przesłance konieczności wprowadzenia ograniczenia w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Po drugie – zarzuty skargi byłyby zapewne bardziej przekonujące, gdyby istotnie ustawodawca, normując kryteria oceny zasadności czynszu, ograniczył się do czynników wskazanych w art. 8a ust. 4b pkt 1, tj. zwrotu kapitału w granicach określonej części nakładów poniesionych na budowę albo zakup lokalu lub na jego trwałe ulepszenie. Nie można jednak pominąć faktu, że zarówno wśród elementów czynszu początkowego, jak i czynników decydujących o wysokości jego zasadnej podwyżki wymienia się również „godziwy zysk” osiągany przez wynajmującego. Odnosząc się w tym miejscu do okoliczności sprawy, na tle której skarżąca wystąpiła ze skargą konstytucyjną należy wskazać, że rozwiązania przyjęte w art. 8a u.o.p.l. nie uchybiają zasadności przeprowadzenia – na potrzeby ustalenia zasadności podwyżki czynszu – dowodu z opinii biegłego. Nie można też twierdzić, jak to uczyniły sądy orzekające w sprawie skarżącej, że czynniki wskazane w art. 8a ust. 4a pkt 1 u.o.p.l. „implikują” ocenę godziwości zysku osiąganego przez wynajmującego. Ocena ta powinna być bowiem – przynajmniej co do zasady – niezależna od wysokości zaangażowanego przezeń kapitału. Problemy, jakie ujawniły się na tym tle w sprawie skarżącej lokują się jednak w sferze stosowania, a nie stanowienia prawa, i z uwagi na brak danych świadczących o stałości tego typu praktyki orzeczniczej nie podlegają kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Bezsporne jest stwierdzenie, że warunki finansowe najmu lokali powinny zapewniać wynajmującemu (właścicielowi) pokrycie kosztów związanych z utrzymaniem i zarządzeniem nieruchomości oraz godziwy zysk w stopniu umożliwiającym zapobieganie dalszej degradacji substancji mieszkaniowej. Teza ta, podkreślana wielokrotnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, wynika aktualnie *explicite* z treści przepisu art. 8a ust. 4a u.o.p.l. Należy jednak stanowczo zaproponować przeciwko takiemu ujęciu, wedle którego kwoty uzyskane tytułem podwyżek czynszu mają „z góry” sfinansować wykonywane na nieruchomości prace remontowe czy modernizacyjne, zaś „godziwy zysk” należny wynajmującemu ma stanowić tzw. „zysk czysty”, niezależny nawet od wzrostu wartości nieruchomości.

Po trzecie – przy prawidłowo prowadzonej gospodarce lokalami trudno uznać wartości progowe określone w art. 8a ust. 4b pkt 1 za zbyt niskie dla zapewnienia efektywnego zwrotu zainwestowanego przez właściciela kapitału. Należy podkreślić,

że ustanowione w ten sposób ograniczenia nie muszą być stosowane w sposób „liniowy”, ale progresywny. Innymi słowy, właściciel objęty hipotezą art. 8a ust. 4a u.o.p.l. może – w terminach, w jakich zezwala mu na to przepis art. 9 ust. 1b u.o.p.l. – dokonywać kolejnych podwyżek czynszu lub innych opłat za używanie lokalu w granicach wyznaczonych przez art. 8a ust. 4b pkt 1 u.o.p.l. Przykładowo: tytułem zwrotu nakładów poczynionych na trwałe ulepszenie lokalu będzie mógł *de facto* uwzględnić w ramach kolejnych podwyżek: 10, 20, 30 i 40% tychże nakładów – aż do ich pełnego zwrotu.

Po czwarte – przyjęte w zaskarżonym przepisie wartości progowe, odniesione do poziomu cen nabycia, budowy lub trwałego ulepszenia lokalu nie są również – wbrew twierdzeniom skarżącej – określone w sposób arbitralny (dowolny). Stopa zwrotu kapitału zainwestowanego w budowę lub zakup lokalu w wysokości 1,5 % jest identyczna jak stawka amortyzacji lokali mieszkalnych przyjmowana na tle przepisów ustaw o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych. Natomiast stopa zwrotu kapitału wyłożonego na trwałe ulepszenie lokalu została określona na poziomie znacznie wyższym niż np. oprocentowanie z tytułu alternatywnych sposobów inwestowania (przykładowo: oprocentowanie obligacji skarbowych 2-letnich o stałym oprocentowaniu wynosi aktualnie 4,75% w skali roku, obligacji skarbowych 3-letnich o zmiennej stopie procentowej 4,17% w pierwszym okresie odsetkowym, obligacji skarbowych 4-letnich indeksowanych 5,75% w pierwszym rocznym okresie odsetkowym, a emerytalnych obligacji indeksowanych 6,75% w pierwszym rocznym okresie odsetkowym).

4. Reasumując, należy uznać, że przepisy art. 8a ust. 4a i 4b u.o.p.l. spełniają wymagania stawiane przez art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Niewątpliwie, zakwestionowane ograniczenia prawa własności zostały wprowadzone w przepisach rangi ustawowej i nie godzą w istotę własności, w szczególności prawo do pobierania pożytków, którego ochronie służy wyraźna wzmianka o „godziwym zysku” należnym właścicielowi z tytułu najmu lokalu. Jak zwykle w tego typu przypadkach, bardziej złożona jest ocena konieczności i proporcjonalności ograniczeń podwyższania czynszu lub innych opłat za używanie lokalu. Odwołując się do ostatnich orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, akceptujących model sądowej kontroli zasadności podwyżek czynszu na poziomie przekraczającym 3% wartości odtworzeniowej lokalu i obligujących ustawodawcę do

doprecyzowania kryteriów tej oceny, należy stanąć na stanowisku, że przyjęcie takiej regulacji było podyktowane koniecznością uwzględnienia normy art. 76 Konstytucji. Jakkolwiek Trybunał Konstytucyjny podkreśla w swoim dotychczasowym orzecznictwie, że kolizja pomiędzy prawami właścicieli a prawami najemców nie może być traktowana liniowo, a zapewnienie pewnego stopnia ochrony jednemu z tych praw nie musi automatycznie oznaczać uszczuplenia stopnia ochrony drugiego z nich, realizacja wskazań zawartych w postanowieniu o sygn. akt S 1/05 wymaga wprowadzenia również rozstrzygnięć lokujących się w sferze stosunków prywatnoprawnych, na linii właściciel – najemca (zob. wyroki wydane w sprawach o sygn. akt P 11/98 i P 8/99).

## **2. Artykuł 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego**

### **2.1. Przedmiot kontroli**

Skarżąca domaga się również zbadania zgodności z Konstytucją przepisu art. 2 ustawy zmieniającej z 2006 r., zgodnie z którym: „Do spraw wszczętych a niezakończonych, dotyczących ustalenia przez sąd, że podwyżka czynszu albo innych opłat za używanie lokalu jest niezasadna albo jest zasadna, lecz w innej wysokości, stosuje się przepisy niniejszej ustawy”. Ustawa zmieniająca, stosownie do jej art. 3, weszła w życie 1 stycznia 2007 r. Oznacza to, że przy rozpatrywaniu powództwa o ustalenie zasadności podwyżki czynszu w sprawach wszczętych pod rządą dawnych przepisów i niezakończonych tej daty, sąd powinien uwzględniać m.in. nowe postanowienia art. 8a ust. 4a i 4b u.o.p.l.

### **2.2. Zarzuty skarżącej**

W opinii skarżącej, art. 2 ustawy zmieniającej z 2006 r. narusza postanowienia art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 3, art. 21 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. zasady ochrony praw słusznie nabytych oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, rozpatrywane w powiązaniu z prawem do ochrony własności i innych praw majątkowych. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej (s. 5)

w charakterze wzorca kontroli przywołana została również zasada niedziałania prawa wstecz, wyprowadzana z art. 2 Konstytucji.

Skarżąca wskazała, że w momencie dokonywania przez nią wypowiedzenia wysokości czynszu najmu nie obowiązywały przepisy, które przewidywałyby określone kryteria oceny zasadności podwyżki czynszu. Natomiast zakwestionowany przepis spowodował, że kryteria wskazane w art. 8a ust. 4a i 4b u.o.p.l. stały się obowiązujące dla podmiotu, który nie ich znał i nie mógł znać w chwili dokonywania podwyżki czynszu. Ponadto, sankcja nieważności wypowiedzenia wysokości czynszu, związana z nieprzedstawieniem w terminie kalkulacji podwyżek spowodowała, że zostały one uznane za nieważne, a skarżący został pozbawiony możliwości pobierania pożytków ze swojej nieruchomości.

Skarżąca podniosła również pod adresem art. 2 ustawy zmieniającej z 2006 r. szereg argumentów, które nie dotyczą w istocie ustanowionej przez ten przepis normy intertemporalnej, ale regulacji merytorycznej art. 8a ust. 4, 4a i 4b ustawy o ochronie praw lokatorów (zob. wyżej, pkt II.1.2).

## **2.3. Wzorce konstytucyjne**

### **a) Uwagi wstępne**

Podstawowym wzorcem kontroli jest w analizowanym kontekście art. 2 Konstytucji oraz wywodzone z niego zasady szczegółowe: zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, niedziałania prawa wstecz oraz ochrony praw nabytych. Zasady te nie mają jednak znaczenia samodzielnego, ale są ujmowane – jako wzorce kontroli – w związku z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony własności i innych praw majątkowych, co umożliwia merytoryczną kontrolę konstytucyjności, sprawowaną w trybie skargi konstytucyjnej (zob. m.in. wyroki TK z: 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 5/09; 24 lutego 2009 r., sygn. akt SK 34/07; 17 listopada 2008 r., sygn. akt SK 62/06). Dokonane powyżej ustalenia (pkt II.1.3) dotyczące konstytucyjnych standardów ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji), ujmowanych w powiązaniu z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) zachowują w tym aspekcie aktualność.

## **b) Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa**

Wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wielokrotnie znajdowała wyraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W świetle tego orzecznictwa państwo powinno być lojalne wobec adresatów norm, które stanowi (zob. wyrok z 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04), a stanowione i stosowane prawo nie może być swoistą „pułapką” dla obywateli (zob. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95; wyroki TK z: 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98; 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00; 5 listopada 2002 r., sygn. akt P 7/01; 7 czerwca 2004 r., sygn. akt P 4/03; 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04; 29 listopada 2006 r., sygn. akt SK 51/06). O respektowanie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa ustawodawca powinien dbać szczególnie w razie zmiany przepisów kształtujących sytuację prawną obywateli (zob. wyroki TK z: 15 lipca 1996 r., sygn. akt K 5/96; 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97; 3 czerwca 2008 r., sygn. akt K 42/07). Z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika, że obywatel powinien mieć możliwość określenia konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu oraz oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób nieoczekiwany i arbitralny. Nowe unormowania powinny być stanowione w taki sposób, aby ich adresaci mieli czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji (zob. orzeczenia TK z: 24 maja 1994 r., sygn. akt K 1/94; 18 października 1994 r., sygn. akt K 2/94; 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99).

Z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wiąże się szereg dyrektyw bardziej szczegółowych, m.in. zasadę niedziałania prawa wstecz (nieretroakcji), zasadę ochrony interesów w toku, zasadę stosowania odpowiedniego *vacatio legis* czy też zasadę ochrony praw nabytych (zob. szeroko wyrok TK z 20 stycznia 2009 r., sygn. akt P 40/07).

## **c) Zasada niedziałania prawa wstecz**

Zasada niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*) była już wielokrotnie i w różnych aspektach przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego,

począwszy od orzeczenia z 28 maja 1986 r. (sygn. akt U 1/86). W kontekście zasady bezpośredniego działania prawa nowego, a także łączonej często z typową retroaktywnością tzw. retrospektywności prawa Trybunał oceniał to zagadnienie m.in. w wyrokach z: 10 grudnia 2007 r. (sygn. akt P 43/07); 8 marca 2005 r. (sygn. akt P 15/04); 30 października 2007 r. (sygn. akt P 28/06); 18 października 2006 r. (sygn. akt P 27/05); 30 maja 2005 r. (sygn. akt P 7/04); 7 lutego 2001 r. (sygn. akt K 27/00); 19 listopada 2008 r. (sygn. akt Kp 2/08); 12 maja 2009 r. (sygn. akt P 66/07). Zwłaszcza w tych dwóch ostatnich orzeczeniach został podsumowany szczegółowo dorobek Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie.

W wyroku z 12 maja 2009 r., sygn. akt P 66/07, Trybunał wskazał, że: „[...] Istotę zasady niedziałania prawa wstecz można sprowadzić do twierdzenia, że prawo powinno co do zasady działać «na przyszłość», wobec tego nie należy stanowić norm prawnych, które miałyby być stosowane do zdarzeń zaszłych i zakończonych przed ich wejściem w życie. Innymi słowy, następstwa prawne zdarzeń, mających miejsce pod rządami dawnych norm, należy oceniać według tych norm, nawet jeżeli w chwili dokonywania tej oceny obowiązują już nowe przepisy (por. np. powołany wyrok o sygn. P 43/07). Retroaktywność należy odróżnić od retrospektywności, polegającej na nakazie zastosowania nowego prawa do stosunków prawnych (stosunków procesowych), które wprowadzicie zostały nawiązane pod rządami dawnych przepisów, ale wówczas nie zostały jeszcze zrealizowane wszystkie istotne elementy tych stosunków [...]. W wypadku retrospektywności nowo ustanowione normy nie są bowiem stosowane do zdarzeń zaistniałych przed ich wejściem w życie, a tylko – w sposób prospektywny – modyfikują sytuację podmiotów, wprowadzając zmianę na przyszłość [...]”.

Trybunał, oceniając wówczas analogiczny przepis art. 220 ust. 1 w związku z art. 130 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. Nr 183, poz. 1538, ze zm.), stwierdził, że: „[...] W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przepisy działające wstecz można wyjątkowo uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, jeżeli:

- nie są to przepisy prawa karnego ani regulacje zakładające podporządkowanie jednostki państwu (np. prawo daniowe);
- mają one rangę ustawową;
- ich wprowadzenie jest konieczne (niezbędne) dla realizacji lub ochrony innych, ważniejszych i konkretnie wskazanych wartości konstytucyjnych;

- spełniona jest zasada proporcjonalności, tzn. racje konstytucyjne przemawiające za retroaktywnością równoważą jej negatywne skutki;
- nie powodują one ograniczenia praw lub zwiększenia zobowiązań adresatów norm prawnych, a przeciwnie – poprawiają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej (ale nie kosztem pozostałych adresatów tej normy);
- problem rozwiązywany przez te regulacje nie był znany ustawodawcy wcześniej i nie mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz [...]”.

### **c) Zasada ochrony praw nabytych**

Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. U jej podstaw znajduje się dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego i umożliwienie jej racjonalnego planowania przyszłych działań. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się na ten temat już w orzeczeniu z 4 października 1989 r. (sygn. akt K 3/88) i podtrzymał swoje stanowisko po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. W orzecznictwie Trybunału wskazuje się, że: 1) ochrona praw nabytych dotyczy zarówno praw podmiotowych prywatnych, jak i publicznych praw podmiotowych, a także ich ekspektatyw; poza zakresem stosowania tej zasady znajdują się natomiast sytuacje prawne, które nie mają charakteru praw podmiotowych ani ekspektatyw tych praw, 2) źródłem tych praw jest ustawa, ale są one funkcjonalnie związane z prawami gwarantowanymi przez Konstytucję, gdyż stanowią realizację tych praw, 3) do naruszenia zasady ochrony praw nabytych dochodzi wskutek pozbawienia jednostki dotychczasowego prawa podmiotowego, a także przez ograniczenie naruszające istotę tego prawa; 4) zasada ochrony praw nabytych nie oznacza ich niezmienności; ustawodawca ma pewną swobodę w zakresie kształtowania treści danego prawa; dopuszczalne zmiany, ograniczenia, a nawet pozbawienie prawa podmiotowego są możliwe z uwagi na realizację innych wartości i w niezbędnym zakresie (zob. wyroki TK z: 23 listopada 1998 r., sygn. akt SK 7/98; 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 30 marca 2005 r., sygn. akt K 19/02; 22 lipca 2008 r., sygn. akt P 41/07).



#### 1.4. Analiza zgodności

1. W okolicznościach rozpatrywanej sprawy należy zgodzić się z zarzutem niezgodności art. 2 u. zm. u.o.p.l. z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami niedziałania prawa wstecz i zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, ujmowanymi w związku z art. 64 ust. 1 i 3, art. 21 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Formuła nakazująca stosować przepisy nowe lub zmienione do spraw wszczętych, a niezakończonych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej nie budzi (przynajmniej co do zasady) wątpliwości konstytucyjnych, jeżeli zmieniane są przepisy proceduralne. Zazwyczaj nie mamy wówczas do czynienia z retroaktywnym, ale co najwyżej z retrospektywnym działaniem ustawy nowej. Natomiast zastosowanie tej formuły w odniesieniu do regulacji materialno-prawnej, zwłaszcza w zakresie oceny przesłanek formalnych lub treściowych dokonanych uprzednio czynności konwencjonalnych, budzi poważne zastrzeżenia, na co zwrócił uwagę Trybunał chociażby w wyroku wydanym w sprawie o sygn. akt P 66/07. Zastrzeżenia te powstają również w aktualnie rozpatrywanym przypadku.

Przepis art. 2 u. zm. u.o.p.l. jest przykładem typowej regulacji retroaktywnej, która nakazuje przeprowadzać ocenę stanów faktycznych z przeszłości na podstawie nowych (zmienionych) przepisów, bez dostatecznego uzasadnienia konstytucyjnego. Intencja ustawodawcy w postaci stworzenia sądom orzekającym w sprawach o ustalenie zasadności podwyżki czynszu, wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2006 r. i niezakończonych do tej daty, instrumentarium w postaci kryteriów wskazanych w art. 8a ust. 4a i 4b u.o.p.l., nie może uzasadniać naruszenia sytuacji prawnej właścicieli lokali, którzy dokonali wypowiedzenia wysokości czynszu przed 1 stycznia 2007 r. i nie mieli możliwości dostosowania się do nowej regulacji. Wniosek ten potwierdza praktyka, w świetle której sądy nie wzywają pozwanych właścicieli lokali do przedstawienia kalkulacji podwyżki w toku toczącego się postępowania, ale dokonują *ex post* oceny zgodności dokonanego uprzednio wypowiedzenia z później wprowadzonymi wymogami. Tymczasem przegrana właściciela w procesie o ustalenie zasadności podwyżki czynszu skutkuje nie tylko nieskutecznością tejże podwyżki, ale generuje także związane z takim rozstrzygnięciem koszty procesowe. Spełniona jest więc negatywna przesłanka dopuszczalności posłużenia się przez ustawodawcę mechanizmem retroakcji, wskazana w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego wydanych w sprawach o sygn. akt

Kp 2/07 i P 66/07. Przepisy art. 2 u. zm. u.o.p.l. w zw. z art. 8a ust. 4a i 4b u.o.p.l. polepszają bowiem pozycję prawną lokatorów, którym wypowiedziano wysokość czynszu przed 1 stycznia 2007 r. i ułatwiają dokonywanie oceny jej zasadności przez sądy; wywierają jednak niekorzystne skutki w sferze majątkowej właścicieli lokali. Wprowadzenie zakwestionowanej regulacji w takim kształcie nie było także konieczne dla realizacji innych, ważniejszych wartości konstytucyjnych.

2. Nie można natomiast zgodzić się z tezą skarżącej, że zakwestionowany przepis art. 2 u. zm. u.o.p.l. narusza także zasadę ochrony praw słuszenie nabytych, ujmowaną w związku z art. 64 ust. 1 i 3, art. 31 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Teza taka nadawałaby się do obrony przy założeniu, że przepisy obowiązujące przed 1 stycznia 2007 r. przewidywały – w ogóle albo w pewnym zakresie – możliwość podwyższenia czynszu w sposób dowolny, bez konieczności wykazania zasadności podwyżki. *Prima facie*, za takim wnioskiem mogłaby przemawiać wykładnia językowa art. 8a ust. 4 w zw. z ust. 7 pkt 1 u.o.p.l. w pierwotnym brzmieniu. Przepis ten, odczytywany literalnie, ograniczał bowiem możliwość podwyżki czynszu albo innych opłat za używanie lokalu „w uzasadnionych przypadkach”, z zachowaniem stosownych uprawnień informacyjnych lokatorów oraz możliwości zainicjowania przez nich kontroli sądowej w trybie ust. 5, wyłącznie do sytuacji, w których w wyniku podwyżki wysokość czynszu lub innych opłat za używanie lokalu przekraczała w skali roku 3% jego wartości odtworzeniowej, nie przekraczając równocześnie 10% czynszu dotychczasowego. Idąc tym tokiem myślenia, należałoby uznać, że podwyżki czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, które następowały już z poziomu przekraczającego 3% wartości odtworzeniowej lokalu, nie były objęte wskazanym rygorem.

Rezultatom wykładni językowej art. 8a ust. 4 u.o.p.l. przeczą jednak wyniki wykładni funkcjonalnej i systemowej, w tym wnioskowanie *a minori ad maius*. Ponadto, przepis art. 8a ust. 7 pkt 1 u.o.p.l., w zakresie, w jakim umożliwia podwyższenie czynszu albo innych opłat za używanie lokalu wynoszących 3% i więcej wartości odtworzeniowej lokalu z pominięciem przepisów art. 8a ust. 1-6 u.o.p.l., został uznany za niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z 31 ust. 3 oraz art. 76 Konstytucji wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 17 maja 2006 r. (sygn. akt K 33/05). Co najmniej od daty ogłoszenia tego wyroku nie powinna więc budzić wątpliwości konieczność szerokiej, pozostającej w zgodzie z Konstytucją wykładni

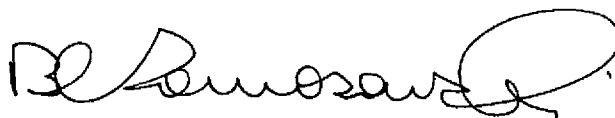
art. 8a ust. 4 i n. u.o.p.l. Fakt, iż taki kierunek wykładni jest przyjmowany w praktyce potwierdza pośrednio zachowanie samej skarżącej, która zastosowała się wszak do trybu podwyżki czynszu określonego w przepisach art. 8a ust. 4 i 5 u.o.p.l.

Zakładając, że wszelkie podwyżki czynszu powodujące lub dokonywane w warunkach przekroczenia 3% wartości odtworzeniowej lokalu mogą nastąpić – po myśli art. 8a ust. 4 u.o.p.l. – wyłącznie w uzasadnionych przypadkach, można sprowadzić różnicę pomiędzy stanem prawnym poprzedzającym wejście w życie ustawy zmieniającej z 15 grudnia 2006 r. oraz ukształtowanym przez tę ustawę do tego, czy ustawodawca pozostawia sądowi swobodę w korzystaniu z różnego typu kryteriów oceny zasadności podwyżki, czy też możliwości dowodzenia tej okoliczności w pewien sposób ukierunkowuje lub ogranicza. Zakres swobody dowodzenia określonej okoliczności nie jest jednak ujmowany w kategoriach prawa podmiotowego, a zmiany w tej sferze wymykają się ocenie przeprowadzanej z punktu widzenia słuszności (godziwości) i nienaruszalności nabytych praw.

### **III. Dodatkowe wnioski Sejmu RP**

Wobec treści zakwestionowanego przepisu art. 2 u. zm. u.o.p.l., a także sformułowanych pod jego adresem zarzutów, usunięcie stanu niekonstytucyjności w tym zakresie nie wymaga aktywności ustawodawcy.

MARSZAŁEK SEJMU



Bronisław Komorowski