

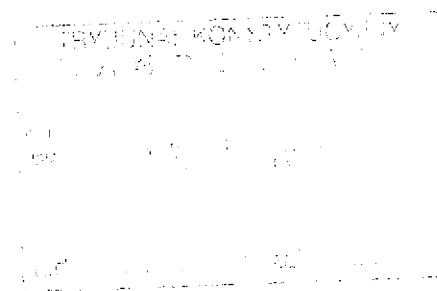


RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 16 grudnia 2010 r.

PG VIII TK 39/10

SK 25/09



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną I spółki z ograniczoną odpowiedzialnością o:

1) stwierdzenie niezgodności przepisu 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) z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i ust. 3, art. 21 ust. 1 oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) stwierdzenie niezgodności przepisów 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.), w zakresie, w jakim uzależniają wysokość podwyżki czynszu od wysokości nakładów poniesionych na budowę, zakup lub trwałe ulepszenie lokalu, z art. 64 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 33 w zw. z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

1. 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) jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie, wywodzonego z tego przepisu ustawy zasadniczej, zakazu wstecznego działania prawa oraz zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa;
2. 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 ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Pełnomocnik Skarżącej Spółki wniósł o stwierdzenie niezgodności zaskarżonego przepisu 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) oraz zakwestionowanych przepisów 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.), we wskazanym zakresie, z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi.

Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.

Skarżąca Spółka jest właścicielem nieruchomości, zabudowanej budynkiem wielorodzinnym, w którym znajduje się 9 lokali mieszkalnych, z których 2 są zasiedlone. Skarżąca, pismami z dnia 27 października 2006 r. i z dnia 31 października 2006 r., wypowiedziała lokatorom wysokość czynszu i przedstawiła nowe stawki, odpowiadające – jej zdaniem – poziomowi czynszu rynkowego. Najemcy złożyli, do Sądu Rejonowego dla K Wydział Grodzki, pozwy, w których domagali się ustalenia, że podwyżki czynszu są niezasadne. Sąd oba pozwy połączył do wspólnego rozpoznania i w wyroku z dnia lutego 2007 r., sygn. (w poł.

), ustalił, że dokonane przez Skarżącą podwyżki czynszu są – w świetle przepisów 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.; dalej: ustawa) 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: ustawa zmieniająca lub nowela) – nieuzasadnione.

Od orzeczenia sądu pierwszej instancji Skarżąca wywiodła apelację, w której zaskarżonemu rozstrzygnięciu Sądu Rejonowego dla K

zarzuciła m.in. niewyjaśnienie wszystkich okoliczności faktycznych istotnych w sprawie, niewłaściwe zastosowanie przepisów art. 8a ust. 4, 4a i 4b ustawy oraz niezgodność art. 2 ustawy zmieniającej z, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, „zasadą demokratycznego państwa prawa, z której to wywodzi się zasadę niedziałania prawa wstecz”.

Sąd Okręgowy w K oddalił apelację uznając ją za bezzasadną. W odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności, jaki Skarżąca przedstawiła przepisowi art. 2 noweli, Sąd ten uznał, że wskazany przepis „obowiązuje i Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził jego niezgodności z Konstytucją”.

Skarżąca podkreśliła, że art. 2 ustawy zmieniającej narusza konstytucyjne prawo własności, wyrażone w art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej, zasadę państwa prawnego, wyrażającą zasadę niedziałania prawa wstecz oraz zasadę ochrony praw dobrze nabytych, a ponadto zasadę ochrony własności, wyrażoną w art. 21 ust. 1 Konstytucji. W zakresie, w jakim zaskarżony przepis ogranicza prawo własności, naruszona została też zasada proporcjonalności, wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarżąca, jako właściciel nieruchomości, w chwili dokonania wypowiedzenia wysokości czynszów z tytułu najmu lokali mieszkalnych miała prawo pobierać z niej pożytki. Przepisy prawa pozwalały jej na wypowiedzenie wysokości czynszu, przy czym – w chwili dokonania wypowiedzenia – w obowiązującym prawie brak było kryteriów oceny zasadności podwyżki czynszu, poza ogólną klauzulą zakazu nadużycia prawa (art. 5 k.c.).

Rozpoznające sprawę Skarżącej sądy obu instancji, oceniając zasadność podwyżki czynszu, zastosowały przepis art. 2 ustawy zmieniającej, nakazujący stosowanie przepisów ustawy nowej, zawierającej ściśle określone kryteria zasadności podwyżki czynszu, wobec wynajmującego, który kryteriów tych – dokonując wypowiedzenia wysokości czynszu – nie znał i nie mógł zastosować. Ponadto, wprowadzona przez nowelę, sankcja nieważności podwyżki, w przypadku nieprzedstawienia najemcy – w terminie 14 dni od przekazanego wynajmującemu żądania najemcy – przyczyny podwyżki i jej kalkulacji, powoduje nieważność podwyżek czynszu dokonanych przed wejściem w życie

ustawy zmieniającej, gdyż przedstawione kalkulacje nie zawierały wyjaśnienia kryteriów, wprowadzonych do ustawy przez nowelę.

Zdaniem Skarżącej, zasada proporcjonalności nie uzasadnia wskazanych ograniczeń konstytucyjnego prawa własności. Interes najemcy nie może prowadzić do zapewnienia mu taniego mieszkania kosztem właściciela. Obowiązek taki może natomiast przyjąć na siebie państwo lub gmina. Przepis art. 76 Konstytucji, zapewniający ochronę najemców przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, nie jest – w opinii Skarżącej – dostateczną podstawą do ograniczenia prawa własności. Pobieranie czynszu na poziomie rynkowym nie jest nieuczciwą praktyką w demokratycznym państwie prawa, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, którego ustroj oparty jest na zasadach społecznej gospodarki rynkowej. Czynsz rynkowy mógłby być uznany za nieuczciwy jedynie w wyjątkowych sytuacjach, np. klęski żywiołowej, niedoboru mieszkań na rynku itp. Rynek najmu lokali jest jednak na tyle rozwinięty, że pozwala najemcom i wynajmującym ustalić czynsz równowagi, nie ma zatem potrzeby, by ustawodawca rynek ten poddał regulacji, poprzez ustalenie czynszu maksymalnego, ustalanego w sposób arbitralny. Pomoc społeczna, w zakresie dofinansowania czynszów, powinna być zapewniona przez państwo, nie zaś przerzucana na koszt właściciela.

Konstytucyjne prawo własności, w szczególności prawo do pobierania pożytków z przedmiotu własności, zostało naruszone – zdaniem Skarżącej – również przez regulacje zawarte w przepisach art. 8a ust. 4a i 4b ustawy, na mocy których wysokość podwyżki czynszu została uzależniona od wartości nakładów poniesionych na budowę, zakup lub trwałe ulepszenie lokalu. Kryterium to narusza, wedle Skarżącej, zasadę ochrony własności, wyrażoną w art. 21 ust. 1 Konstytucji, i konstytucyjne prawo własności, określone w art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej. Ograniczenie własności nie jest w tym przypadku

uzasadnione ochroną interesu najemcy, co sprawia, że pozostaje ono w kolizji z, ustanowioną w art. 31 ust. 3 Konstytucji, zasadą proporcjonalności.

W skardze konstytucyjnej nie przedstawiono uzasadnienia zarzutu naruszenia, przez kwestionowane unormowania, wzorca kontroli z art. 64 ust. 3 Konstytucji. W świetle, przytoczonych w skardze, wypowiedzi orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego, których dobór w istocie odzwierciedla tok rozumowania Skarżącej, można przyjąć, iż zarzut ten polega na uznaniu, że zakres ograniczenia prawa własności, jaki jest skutkiem zaskarżonych przepisów, prowadzi do naruszenia istoty prawa własności.

Skarżąca zwróciła uwagę, że właściciel nie powinien być zmuszany do utrzymywania najemcy na swój koszt, oferując mu zaniżony, w stosunku do rynkowego, czynsz. Wartość kapitału, jaki został wyłożony na nabycie nieruchomości, nie powinna mieć wpływu na wysokość czynszu. W tym kontekście rażąco nieuzasadnionym wydaje się przypadek nabycia lokalu pod tytułem darmym (darowizna, dziedziczenie), gdyż w takiej sytuacji podwyżka czynszu – w świetle zakwestionowanych przepisów art. 8a ust. 4a i 4b ustawy – jest w ogóle niemożliwa. Dodatkowo, Skarżąca zwróciła uwagę, że przyjęte w zaskarżonym przepisie art. 8a ust. 4b wartości (dopuszczalny poziom zwrotu nakładów poniesionych przez właściciela na budowę, zakup lub ulepszenie lokalu) ustalone zostały dowolnie.

Przed przystąpieniem do oceny zarzutów, przedstawionych wobec unormowań zamieszczonych w ust. 4a i 4b artykułu 8a ustawy, należy przytoczyć treść tego artykułu w całości, zawiera on bowiem (łącznie z art. 9 ustawy) ogół regulacji związanych z podwyżką czynszu:

„Art. 8a. 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.

6. (uchylony).

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.

7. (uchylony).

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

W świetle przytoczonego przepisu art. 8a ustawy, właściciel jest uprawniony do podwyższenia czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, poprzez wypowiedzenie jego dotychczasowej wysokości. Termin wypowiedzenia wynosi 3 miesiące i jest liczony od końca miesiąca kalendarzowego, choć strony mogą określić dłuższy okres wypowiedzenia. Wypowiedzenie powinno mieć formę pisemną, której niezachowanie skutkuje nieważnością czynności prawnej (wypowiedzenia). Ustawa, w zakresie podwyższenia czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, rozróżnia jednak dwie sytuacje, z czym wiążą się odmienne reżimy określające zakres, w jakim podwyżka czynszu jest dopuszczalna, oraz uprawnienia, jakie w wypadku podwyżki czynszu przysługują najemcy.

Pierwsza sytuacja dotyczy podwyżki czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, w wyniku której wartość czynszu albo innej opłaty nie przekroczy w skali roku 3 % wartości odtworzeniowej lokalu. W tym przypadku właściciel nie musi uzasadniać podwyżki, lokator nie ma zaś uprawnienia do żądania przedstawienia tego uzasadnienia i kalkulacji podwyżki. Nie przysługuje mu również prawo zakwestionowania podwyżki, przez wniesienie pozwu do sądu o ustalenie, iż podwyżka jest niezasadna.

Druga sytuacja dotyczy podwyżki czynszu albo innej opłaty, jeśli przekroczy ona pułap 3 % wartości odtworzeniowej lokalu lub następuje już z poziomu przekraczającego ten pułap (zgodnie z art. 9 ust. 8 ustawy, wartość odtworzeniowa lokalu stanowi iloczyn jego powierzchni użytkowej i wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, zaś ów wskaźnik to – ustalany przez wojewodę – przeciętny koszt budowy 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych). Podwyżka, aby mogła zostać uznana za dopuszczalną, powinna być „uzasadniona”. Warunek ten ustawa uznaje za spełniony w dwóch przypadkach. Po pierwsze, jeżeli wysokość podwyżki nie przekracza w danym roku średniorocznego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku kalendarzowym (art. 8a ust. 4e ustawy), po drugie zaś, jeżeli właściciel nie uzyskuje przychodów na poziomie zapewniającym pokrycie wydatków związanych z utrzymaniem lokalu, jak również zapewniającym zwrot kapitału i zysk (art. 8a ust. 4a), a podwyżka mieści się w granicach określonych w ust. 4b artykułu 8a ustawy. Granice te wyznaczają dwa elementy. Pierwszy z nich to zwrot kapitału, a zatem należny właścicielowi zwrot nakładów poniesionych na budowę lub zakup lokalu, jak również wydatków związanych z wprowadzeniem trwałych ulepszeń lub poniesionych nakładów, wpływających na zwiększenie wartości użytkowej lokalu. W tym zakresie ustawa określa dopuszczalną stawkę zwrotu, w skali roku, w wysokości 1,5 % nakładów poniesionych przez właściciela na budowę lub zakup lokalu

oraz w wysokości 10 % nakładów poniesionych na trwałe ulepszenie lokalu, zwiększające jego wartość użytkową, aż do ich pełnego zwrotu. Drugim elementem, limitującym dopuszczalne granice podwyżki czynszu, jest „godziwy zysk”. Ustawa posługuje się tu świadomie pojęciem nieostrym, bowiem ustalenie, czy zysk jest godziwy, będzie zależęć od konkretnego stanu faktycznego (*vide* – Jacek Chaciński, *Ochrona praw lokatorów. Komentarz*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2009, s. 97). Już na etapie parlamentarnych prac legislacyjnych nad projektem ustawy nowelizującej zwrócono uwagę na niebezpieczeństwa związane z użyciem niedookreślonego pojęcia „godziwy zysk”, które – nie mając charakteru obiektywnego – pozostawia margines oceny subiektywnej, zależnej wyłącznie od osobistych zapatrywań sędziego (*vide* – Anna Janicka, *Opinia do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (druk nr 964)*). Dlatego w literaturze przedmiotu wskazuje się w tym kontekście, iż „[d]la praktyki (...) istotne będzie wypracowanie skali (procentowej) zysku godziwego. Będzie on zapewne odnoszony do takich zjawisk, jak ogólna rentowność w gospodarce oraz rentowność na rynku nieruchomości – z jednej strony, z drugiej zaś – rentowność na rynku najmu okazjonalnego w danej miejscowości i ocena sytuacji najemców na danym rynku lokalnym (Roman Dzięczek, *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2010, s. 87 – 88).

Zgodnie z art. 8a ust. 4, w przypadku podwyżki czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, w wyniku której przekroczony zostanie poziom 3 % wartości odtworzeniowej lokalu, bądź podwyżki następującej z poziomu wyższego niż owe 3 % wartości odtworzeniowej, właściciel, na pisemne żądanie lokatora, jest zobowiązany, pod rygorem nieważności podwyżki, przedstawić na piśmie – w terminie 14 dni od otrzymania tego żądania – przyczynę podwyżki i

jej kalkulację. W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 5 lutego 2010 r., sygn. III CZP 130/09 (OSNC nr 7 – 8/2010, poz. 109), zwrócono uwagę, że wobec braku ustawowej definicji pojęcia „kalkulacja”, konieczne jest sięgnięcie do pozajęzykowych metod wykładni, w tym szczególności poszukiwanie analogii w aktach prawnych rangi podustawowej, regulujących zbliżoną materię i posługujących się pojęciem „kalkulacja”. Zdaniem Sądu Najwyższego, warunki te spełnia rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2008r. w sprawie opłat za lokale mieszkalne zarządzane przez Zarząd Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. Nr 122, poz. 794). Na gruncie tego aktu prawnego kalkulacja to ustalony według wzoru sposób określenia miesięcznej opłaty za używanie 1 m² powierzchni użytkowej. Wzór ten odnosi, poniesione w danym okresie koszty wydatków związanych z utrzymaniem lokalu, przeliczone na 1 m² powierzchni użytkowej lokalu w skali jednego miesiąca, do tych samych prognozowanych wydatków w okresie przyszłym. Sąd Najwyższy, w omawianej uchwale, podkreślił również, iż zagadnienie kalkulacji podwyżki czynszu powinno uwzględniać unormowanie zawarte w art. 8a ust. 4a i ust. 4b ustawy, zawierające wskazówkę natury systemowej, że kalkulacja powinna obejmować zarówno informacje o poziomie przychodów z czynszów w stosunku do pokrycia wydatków związanych z lokalem, jak również uwzględniać składnik godziwego zysku. Sąd Najwyższy zwrócił ponadto uwagę, że kalkulacja powinna zawierać wskazanie sposobu wyliczenia podwyższonego czynszu. Jeżeli jednak podwyżka nie obejmuje niektórych składników czynszu, np. kosztów utrzymania lokalu lub zwrotu kapitału, to ich „kalkulowanie” nie jest wymagane – konieczne jest natomiast zawarcie w kalkulacji wskazania sposobu wyliczenia poziomu godziwego zysku.

Zaskarżone przepisy ust. 4a i 4b w artykule 8a ustawy wprowadzono do tego aktu prawnego ustawą 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). Nowelizacja ta miała na celu, przede wszystkim, uwzględnienie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2005 r., sygn. K 4/05 (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 37) i z dnia 17 maja 2006 r., sygn. K 33/05 (OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 57) oraz postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2005 r., sygn. S 1/05 (OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 77). W odniesieniu do zakresu zaskarżenia, objętego przedmiotową skargą konstytucyjną, zasadnicze znaczenie należy przypisać wskazówkom zawartym w wyroku z dnia 19 kwietnia 2005 r. oraz w powołanym postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego, w których zasygnalizowano, że przepisy o ochronie praw lokatorów nie określają, na podstawie jakich kryteriów sądy powszechne mają dokonywać kontroli podwyżek czynszów i opłat za używanie lokali, co prowadzi do sytuacji niekorzystnej z punktu widzenia zarówno właścicieli, jak i lokatorów (*vide – uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*, s. 6 – 7 (druk nr 964 V Kadencji)).

Przechodząc do oceny, zakwestionowanych w skardze konstytucyjnej, przepisów art. 8a ust. 4a i 4b ustawy, pod kątem przedstawionych wzorców kontroli, należy przypomnieć, że artykuł 21 ust. 1 Konstytucji, gwarantując ochronę własności, wyraża tym samym zasadę ustroju Rzeczypospolitej i nakłada na władze publiczne określony zespół obowiązków oraz gwarantuje pewne prawa o podmiotowym charakterze (*vide – Leszek Garlicki, teza 7 do art. 21 [w:] Leszek Garlicki [red.], Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003*). W świetle przepisu art. 21 ust. 1 Konstytucji, zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym, jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność

(*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2, por. także Bogusław Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 130). Charakter art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej, jako zasady ustrojowej, oznacza, że inne przepisy konstytucyjne muszą być interpretowane i stosowane na tle treści wynikających z tego przepisu.

Ochrona własności, jako zasada ustrojowa, jest sformułowana od strony obowiązków państwa, zaś konkretne prawa podmiotowe wyraża art. 64, który stanowi podstawę korzystania ze środków przewidzianych dla jej ochrony, jakkolwiek w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zaaprobowano jednoczesne powoływanie art. 21 ust. 1 i art. 64 jako podstaw kontroli. Ochrona własności ma na celu przede wszystkim zabezpieczenie przed naruszeniem istniejącego stanu własnościowego, natomiast gwarancje tworzone przez prawo podmiotowe dotyczą możliwości posiadania własności przez jednostkę i prawa do spokojnego korzystania z niej, dając też możliwość ochrony tego posiadania przed ingerencjami ze strony władz publicznych, a zwłaszcza ustawodawcy lub organów wydających akty podustawowe (*vide* – Bogusław Banaszak, *ibidem*, s. 329 – 330).

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że prawo własności, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, może jednak podlegać ograniczeniom, a tym samym jego ochrona nie może mieć charakteru absolutnego (*vide* – wyrok z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3). Art. 64 ust. 3 Konstytucji wyznacza jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę dla wprowadzenia ograniczeń prawa własności, a jednocześnie – przez zawarte w nim przesłanki dopuszczalności takich ograniczeń – stanowi kryterium dla dokonywania kontroli wprowadzonych przez prawodawcę ograniczeń. Odrębne unormowanie art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej nie wyłącza zastosowania, w odniesieniu do tego prawa, zasady

wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, bowiem określenie przesłanek ograniczenia prawa własności nie zawiera w swojej treści wskazania wartości i dóbr, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela.

Określenie „istoty” prawa własności, jako jego nienaruszalnego rdzenia, musi nawiązywać do podstawowych jego składników, które obejmują w szczególności możliwość korzystania z przedmiotu własności oraz pobierania pożytków. Możliwości te mogą być poddawane przez ustawodawcę różnego rodzaju ograniczeniom – dopuszczalnym, o ile czynią zadość wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jeżeli jednak zakres ograniczeń prawa własności przybierze taki rozmiar, że, niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść prawa własności, co jest konstytucyjnie niedopuszczalne.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji formułuje przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności, którymi są: ustawowa forma ograniczenia; istnienie konieczności jego wprowadzenia w demokratycznym państwie; funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa i wolności. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 maja 1999 r., sygn. K. 13/98 (OTK ZU nr 4/1999, poz. 74), przesłanka „konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie” z jednej strony stawia przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania ingerencji w danym stanie faktycznym, z drugiej zaś – winna być rozumiana jako wymóg stosowania środków prawnych skutecznych (rzeczywiście służących realizacji zamierzonych celów), ale tylko tych niezbędnych (chroniących określone wartości w sposób bądź w stopniu nieosiągalnym przy zastosowaniu innych

środków). Owa niezbędność oznacza również nakaz stosowania środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu, bo ingerencja w sferę statusu jednostki musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie. „Konieczność”, o której mowa w omawianym przepisie Konstytucji, mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń.

Uwzględniając kontekst przedmiotowej sprawy należy zwrócić uwagę na to, że jednym z podstawowych składników prawa własności jest możliwość pobierania pożytków, która może być przez ustawodawcę regulowana i ograniczana (m.in. ze względu na socjalny kontekst korzystania z własności oraz na obowiązki, jakie własność rodzi wobec ogółu), a w skrajnych wypadkach nawet przejściowo wykluczana. Za niedopuszczalną uznać należy jednak regulację stawiającą właściciela w sytuacji, w której jego własność musi mu przynosić straty, a zarazem nakłada nań obowiązekłożenia na utrzymanie przedmiotu tej własności w określonym stanie. Można wówczas mówić o ograniczeniu naruszającym „istotę” prawa własności (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2006 r., *op. cit.*).

Podkreślenia wymaga w tym miejscu również fakt, iż wśród „innych praw majątkowych”, podlegających ochronie na podstawie art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej, mieści się także prawo najmu lokalu mieszkalnego oraz inne prawa, których przedmiotem jest lokal służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Prawa te korzystają z ochrony konstytucyjnej, choć nieporównywalnej z ochroną prawa własności (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2005 r., sygn. K 4/05, *op. cit.*). Zwykle dochodzić będzie do kolizji tych dóbr, tym niemniej uproszczeniem byłoby liniowe traktowanie tej kolizji i uznanie, że zapewnienie pewnego stopnia ochrony jednemu z tych dóbr oznaczać musi automatycznie uszczuplenie stopnia ochrony drugiego (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98,

op. cit.) W innym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, iż ograniczenie wysokości czynszu nie narusza istoty prawa własności, nie pozbawia bowiem właściciela podstawowych uprawnień wynikających z tego prawa. Trybunał Konstytucyjny zauważył także, iż prawo najmu jest 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 (*vide* – wyrok z dnia 12 maja 2004 r., sygn. SK 34/02, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 42).

W świetle argumentacji, przedstawionej w skardze konstytucyjnej, można sformułować wniosek, iż, wedle Skarżącej, wszelka regulacja rynku najmu lokali mieszkalnych (w zakresie wysokości czynszu oraz możliwości jego podwyższenia), w szczególności wprowadzenie czynszów maksymalnych, co – jak twierdzi Skarżąca – jest efektem wprowadzenia do ustawy zaskarżonych przepisów art. 8a ust. 4a i ust. 4b, wydaje się zbyteczna. Jedynym właściwym regulatorem wysokości czynszów powinien być w takiej sytuacji rynek, który, w obecnym stanie jego rozwoju, jest – zdaniem Skarżącej – gotowy do spełnienia takiej roli.

Odnosząc się do tak postawionej tezy, należy przypomnieć, że w rezultacie zmian ustrojowych i społeczno – gospodarczych, jakie zaszły w Polsce w pierwszych latach dziewięćdziesiątych XX w., pojawiła się potrzeba stworzenia całościowej regulacji problematyki mieszkaniowej, pozwalającej usunąć zaszłości wynikające z trwającej kilkadziesiąt lat tzw. publicznej gospodarki lokalami, wyłączającej stosowanie wszelkich mechanizmów pozwalających na równoważenie interesów lokatorów i właścicieli. Wprowadzane w kolejnych uregulowaniach ustawowych (ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych [Dz. U. z 1998 r., Nr 120, poz. 787 ze zm.] oraz – obowiązująca obecnie – ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie

Kodeksu cywilnego) mechanizmy ustalania wysokości czynszu oraz ich podwyżek nie pozwalały na równoważenie interesów właścicieli i lokatorów, tworząc tym samym stan prawny, w którym ani właściciele nie mogli oczekiwać na zaspokojenie swych słusznym 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, co w rezultacie prowadziło do stwierdzania niekonstytucyjności rozwiązań ustawodawczych w tym zakresie (poza wskazanymi już wcześniej wyrokami w sprawach K 4/05 i K 33/05 por. także wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, *op. cit.*, z dnia 10 października 2000 r., sygn. P. 8/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 190 oraz z dnia 2 października 2002 r., sygn. K 48/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 62). W żadnym z powołanych wyroków Trybunał Konstytucyjny nie opowiedział się za pozostawieniem regulacji czynszów i ich podwyżek wyłącznie mechanizmom rynkowym. W wyroku z dnia z dnia 12 stycznia 2000 r., w sprawie o sygn. P. 11/98, Trybunał podkreślił, że „«czynsz wolny» (...) nie może być traktowany jako «czynsz dowolny», kształtowany wedle uznania właściciela” (*op. cit.*), zaś w wyroku z dnia 19 kwietnia 2005 r., w sprawie K 4/05, podkreślił, że „[g]ospodarka mieszkaniowa należy do szczególnie wrażliwych dziedzin społecznych, w ramach których ustawodawca musi podejmować takie działania, które pozwolą na najlepsze uzgodnienie interesów właścicieli i lokatorów, przy czym nie jest możliwe zaaprobowanie niepoddających się jakiegokolwiek reglamentacji mechanizmów rynkowych, ani wyłączenie wszelkich mechanizmów swobodnego kształtowania czynszów” (*op. cit.*).

Choć – jak wskazano w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2006 r., w sprawie o sygn. K 33/05 – nie jest pozbawione słuszności twierdzenie, że, z punktu widzenia właściciela lokalu, każda podwyżka jest „zasadna”, bo zmniejsza jego straty lub powiększa zysk, natomiast z punktu

widzenia lokatora każda podwyżka – powodując wzrost jego wydatków – jest „bezzasadna” (*vide – op. cit.*), to właśnie sprawą ustawodawcy jest dążenie do takiego harmonijnego ukształtowania pozycji prawnej właścicieli oraz lokatorów, aby można było mówić raczej o pożądanej komplementarności tych stosunków, niż o relacji charakteryzującej się nieuchronnym antagonizmem. Szczególnym wykładnikiem tej relacji są opłaty za korzystanie z lokalu, w tym czynsze. Winny one zapewnić wynajmującemu właścicielowi pokrycie kosztów eksploatacji i remontu budynku, ale także zwrot wyłożonego kapitału (amortyzacja) oraz godziwy zysk, ponieważ przepisy ustawowe nie mogą niweczyć jednego z podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności, jakim jest pobieranie pożytków z własności (*vide – op. cit.*).

Podsumowując – w świetle ugruntowanego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, teza, iż samo wprowadzenie ustawowych regulacji, ograniczających zakres podwyżek czynszów lokali mieszkalnych, stanowi niekonstytucyjną ingerencję w prawo własności, nie jest uprawniona. Tym samym nie sposób podzielić argumentacji, zawartej w skardze konstytucyjnej, której rdzeń jest oparty na tej właśnie tezie.

Jak już wskazano, kwestionowane przepisy art. 8a ust. 4a i 4b ustawy są reakcją ustawodawcy na postanowienie sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2005 r., sygn. S 1/05. Przyjęta konstrukcja skargi konstytucyjnej i związany z tym dobór argumentacji nie pozwalają na szczegółową ocenę przyjętych w ustawie rozwiązań, w szczególności, gdy idzie o jej art. 8a ust. 4a i 4b, pod kątem ich zgodności ze wskazówkami Trybunału Konstytucyjnego, innymi słowy – czy usunięcie uchybień i luk w przepisach regulujących opłaty za używanie lokali mieszkalnych ma charakter rzeczywisty, czy pozorny. Wypada jedynie odnieść się do trzech kwestii, przedstawionych w skardze niejako „na marginesie”, jedynie jako element wzmacniający zasadniczy tok wyводу.

Po pierwsze, nie można przyjąć twierdzenia Skarżącej, iż zaskarżone przepisy wprowadzają instytucję „czynszu maksymalnego”. Pogląd taki miałby uzasadnienie, jeśli zaskarżone przepisy określałyby najwyższy pułap czynszu (tak jak to – na poziomie 3 % wartości odtworzeniowej lokalu – normował nieobowiązujący już art. 28 ustawy), a nie najwyższy pułap jego uzasadnionej podwyżki w stosunku rocznym, co jest przedmiotem regulacji kwestionowanych przepisów.

Po drugie, nie jest prawidłowa konkluzja Skarżącej, iż zaskarżone przepisy naruszają konstytucyjne prawo własności, w szczególności prawo do pobierania pożytków z przedmiotu własności, przez to, że uzależniają wysokość podwyżki tylko od wartości kapitału zaangażowanego w budowę, zakup lub trwałe ulepszenie lokalu. Zgodnie z art. 8a ust. 4b pkt 2 ustawy, godziwy zysk jest jednym z czynników uzasadniających podwyżkę czynszu. Z powołanej wcześniej uchwały z dnia 5 lutego 2010 r. wynika wyraźnie, że – zdaniem Sądu Najwyższego – godziwy zysk z wynajmu lokalu mieszkalnego jest odrębnym i niezależnym od pozostałych, związanych ze zwrotem kapitału lub kosztów utrzymania lokalu, składnikiem czynszu, a nawet – że może być samodzielną przesłanką, uzasadniającą podwyżkę czynszu.

Po trzecie, nie jest przekonujący argument, że stopy zwrotu kapitału, o których mowa w art. 8a ust. 4b pkt 1 ustawy, określono w sposób arbitralny i dowolny oraz że „równie dobrze mogłyby być ustalone na niższym lub wyższym poziomie”. Tak sformułowany zarzut sprawia, że – w istocie – trudno jest podjąć z nim polemikę i należy traktować go raczej jako wyraz negatywnej (w ogóle) oceny możliwości określenia wskaźników zwrotu kapitału. Należy jednak przypomnieć, że wprowadzenie, jako elementu składowego czynszu, zwrotu, w odpowiednim czasie, kapitału wyłożonego na wzniesienie budynku lub na zakup związanej z nim nieruchomości, rozumianego jako podstawa odpowiednio liczonej amortyzacji, było jednym z najważniejszych wskazań

Trybunału Konstytucyjnego, zawartych w postanowieniu z dnia 29 czerwca 2005 r., sygn. S 1/05. Dlatego też warto zauważyć, że, uzasadniający podwyżkę czynszu, zwrot kapitału poniesionego na budowę lub zakup lokalu mieszkalnego, określony na poziomie 1,5 % w skali roku, odpowiada stawce amortyzacji lokali mieszkalnych, określonej w Załączniku nr 1 „Wykaz rocznych stawek amortyzacyjnych” do ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2010 r., Nr 51, poz. 307 ze zm.) oraz w Załączniku nr 1 „Wykaz rocznych stawek amortyzacyjnych” do ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2010 r., Nr 54, poz. 654 ze zm.). Stopę zwrotu kapitału, wyłożonego na trwałe ulepszenie lokalu zwiększające jego wartość użytkową (10 % w stosunku rocznym), określono natomiast na poziomie wielokrotnie wyższym niż w przypadku kapitału wyłożonego na budowę lub zakup lokalu mieszkalnego. Pozwala to na jej ocenę przez pryzmat innych sposobów inwestowania. Biorąc pod uwagę finansowe produkty inwestycyjne o niewielkim ryzyku (lokaty bankowe, obligacje) łatwo dostrzec, iż „inwestowanie” w ulepszenie lokalu mieszkalnego jest, nawet przy uwzględnieniu „zamrożenia kapitału” do czasu jego pełnego zwrotu, „konkurencyjne”.

Reasumując, przepisy art. 8a ust. 4a i 4b ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego nie naruszają art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przechodząc do analizy zgodności przepisu art. 2 ustawy zmieniającej z przedstawionymi wzorcami kontroli z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i ust. 3, art. 21 ust. 1 oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, należy na wstępie przypomnieć, iż istotą zarzutu, jaki Skarżąca sformułowała wobec kwestionowanej regulacji, jest – niezgodne z zasadami: zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, niedziałania prawa wstecz oraz

ochrony praw nabytych – przyjęcie przez ustawodawcę normy intertemporalnej, zgodnie z którą, w sprawach sądowych, wszczętych przed wejściem w życie noweli, a dotyczących ustalenia przez sąd, że podwyżka czynszu albo innych opłat za używanie lokalu mieszkalnego jest niezasadna bądź jest zasadna, lecz w innej wysokości, ocena zasadności powództwa, wytoczonego przez lokatora, dokonywana jest na podstawie przepisów nowych, w tym zaskarżonych przepisów art. 8a ust. 4a i 4b ustawy.

Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana też zasadą lojalności państwa wobec obywatela, jest nadrzędnym i najbardziej pojemnym elementem pojęcia państwa prawnego. Wymaga ona, by państwo, w stosunku do obywateli, zachowało „pewne minimalne reguły uczciwości” (*vide* – Iwona Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2010, s. 84). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego określa się ją również jako, skierowany do ustawodawcy, postulat takiego stanowienia prawa, aby nie było ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, że jego działania, podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem, będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Zasada ta zobowiązuje ustawodawcę do uwzględniania konsekwencji faktycznych i prawnych, jakie dla adresatów określonych norm prawnych powstaną z chwilą wejścia w życie nowych uregulowań, i wyraża nakaz stanowienia takiego prawa, które szanuje interesy w toku, tj. przedsięwzięcia gospodarcze i finansowe, rozpoczęte pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów. Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego

przez nie prawa wymaga również, by zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniego okresu *vacatio legis*, tak by zainteresowane podmioty miały możliwość przystosowania się do nowej sytuacji prawnej (*vide* – Bogusław Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2009, s. 22).

Składnikiem zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa jest zasada niedziałania prawa wstecz (albo zakaz wstecznego działania prawa). Jako zasada konstytucyjna, została ona sformułowana już w pierwszym orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1986 r., sygn. U. 1/86 (OTK w 1986 r., Nr 1, poz. 2), a następnie rozwinięta w szeregu kolejnych orzeczeniach. W wyroku z dnia 19 listopada 2008 r., w sprawie o sygn. Kp 2/08 (OTK Nr 9/A/2008, poz. 157) Trybunał Konstytucyjny podsumował swe dotychczasowe poglądy na istotę zasady niedziałania prawa wstecz, podkreślając przy tym nie tylko to, że znajduje ona swoje oparcie w takich wartościach, jak bezpieczeństwo prawne i pewność obrotu prawnego oraz poszanowanie praw nabytych, ale również, że odstępstwa od niej dopuszczalne są tylko wyjątkowo, z bardzo ważnych powodów. Trybunał Konstytucyjny wyodrębnił i doprecyzował szereg kryteriów dopuszczalności wstecznego działania przepisów, akcentując przestrzeganie następujących zasad:

- niedopuszczalna jest retroaktywność przepisów prawa karnego materialnego, w tej bowiem sferze zakaz działania prawa wstecz ma charakter bezwzględny;

- niewskazane jest stanowienie norm retroaktywnych w dziedzinie prawa daninowego oraz w sferze regulacji mających wpływ na działalność gospodarczą;

– stosunkowo najbardziej akceptowalna jest retroaktywność w dziedzinie prawa cywilnego;

– przepisy działające wstecz mogą być zawarte wyłącznie w ustawie, stanowienie retroaktywnych regulacji w przepisach rangi podustawowej jest wykluczone;

– retroaktywność musi być konieczna (niezbędna) dla realizacji (urzeczywistniania) konkretnych wartości konstytucyjnych w tym sensie, że realizacja (ochrona) tych wartości nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa, przy czym inne wartości konstytucyjne muszą być szczególnie cenne i ważniejsze od wartości chronionej zakazem retroakcji; w konkretnych wypadkach wartością taką może być np. sprawiedliwość społeczna czy równowaga budżetowa; ponadto wskazany wymóg należy traktować ściśle: przekonanie o celowości czy potrzebie retroaktywności, czy tylko o pożytku lub korzyści płynących z takiego rozwiązania normatywnego, nie jest wystarczające;

– stanowienie retroaktywnych przepisów wymaga zachowania odpowiednich proporcji, tzn. racje konstytucyjne przemawiające za retroaktywnością powinny równoważyć jej negatywne skutki, co oznacza, że im bardziej intensywna jest ingerencja prawodawcy w sferę stosunków prawnych ukształtowanych w przeszłości, tym większa musi być waga wartości konstytucyjnych uzasadniających taką ingerencję;

– zakaz stanowienia przepisów z mocą wsteczną może się odnosić wyłącznie do przepisów ograniczających prawa lub zwiększających zobowiązania, wobec czego retroaktywne przepisy można uznać za konstytucyjne, jeżeli poprawiają one sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych adresatów tej normy, przy czym wymóg ten nie ma charakteru bezwzględny;

– stanowienie przepisów retroaktywnych, które pogarszają sytuację adresatów norm, jest szczególnie trudne do akceptacji, kiedy problem

rozwiązywany przez te regulacje był znany ustawodawcy wcześniej i mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem – bez użycia przepisów działających wstecz.

Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie podkreślał różnicę pomiędzy wstecznym działaniem prawa (retroakcją) a retrospektywnością. Warunkiem stwierdzenia retroaktywności przepisów jest ustalenie, że mają one mieć zastosowanie do zdarzenia, które nie tylko powstało, ale i ustało przed nabraniem przez te przepisy mocy obowiązującej. Z drugiej zaś strony retroakcja nie obejmuje sytuacji, gdy zdarzenie prawne miało miejsce w przeszłości, w czasie obowiązywania dawnych norm prawnych, lecz skutki tego zdarzenia trwają w okresie wejścia w życie norm nowo ustanowionych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 31 stycznia 1996 r., sygn. K. 9/95, OTK 1996 r., cz. I, poz. 2 oraz z dnia 28 maja 1986 r., sygn. U. 1 /86, *op. cit.*). Oznacza to, że nie stanowi retroakcji sytuacja, gdy następstwa prawne zdarzeń, które miały miejsce pod rządami norm dawnych, do czasu wejścia w życie norm nowych podlegają regulacji norm dawnych, zaś od tego czasu – norm nowych (*vide* – Tomasz Pietrzykowski, *Wsteczne działanie praw i jego zakaz*, Kantor Wydawniczy Zakamycze 2004, s. 81).

Z ogólną zasadą zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa związana jest również zasada ochrony praw nabytych, która zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych, jak i prywatnych, a także maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw, a więc sytuacji prawnych, w których zostały spełnione wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia danych praw podmiotowych określone przez prawo. Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest jednak dopuszczalne tylko wtedy, gdy przemawiają za tym inne zasady, normy lub

wartości konstytucyjne. Ocena zasadności zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, na ile oczekiwanie uprawnionego, że prawa uznane przez państwo będą realizowane, jest usprawiedliwione. Zasada ochrony praw nabytych chroni bowiem wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których uprawniony musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15).

Analizując normę intertemporalną, zastosowaną w kwestionowanym przepisie art. 2 ustawy zmieniającej, należy przede wszystkim zauważyć, iż nakaz stosowania ustawy nowej do spraw sądowych wszczętych w czasie obowiązywania ustawy dawnej nie dotyczy regulacji proceduralnej, lecz norm o charakterze materialnoprawnym. W istocie bowiem, wpływający z zaskarżonego przepisu, nakaz, by sąd – dokonując ustalenia, czy podwyżka czynszu albo innych opłat za używanie lokalu jest zasadna, zasadna, lecz w innej wysokości, bądź niezasadna – zastosował przepisy ustawy nowej, oznacza, że ocena prawna zdarzenia przeszłego (czynności prawnej polegającej na wypowiedzeniu wysokości czynszu) nastąpi na podstawie ustawy nowej. Zaskarżony art. 2 ustawy zmieniającej zawiera więc normę o charakterze retroakcyjnym.

Zakres wprowadzonych przez nowelę zmian, w odniesieniu do wymogów formalnych, których spełnienie przez wynajmującego warunkuje nie tylko realną możliwość wykazania przed sądem, że podwyżka czynszu jest uzasadniona, ale wręcz decyduje o ważności wypowiedzenia, jako czynności prawnej, sprawia, że sytuacja prawna właściciela lokalu mieszkalnego, który wypowiedzenia wysokości czynszu dokonał w zgodzie z regułami,

wynikającymi z ustawy dawnej, niewymagającej przedstawienia lokatorowi kalkulacji, sporządzonej w oparciu o kryteria określone w ustawie nowej, jest – wskutek retroaktywnego charakteru zaskarżonego art. 2 ustawy zmieniającej – znacznie gorsza. Jednocześnie kwestionowana regulacja wydatnie poprawia – w procesie o uznanie podwyżki czynszu za niezasadną albo zasadną, lecz w innej wysokości – sytuację lokatora, który, nie będąc zobligowanym do udowodnienia zasadności wytoczonego przez siebie powództwa (por. art. 8a ust. 5 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym udowodnienie zasadności podwyżki ciąży na właścicielu), przez sam fakt wszczęcia sądowej kontroli podwyżki czynszu doprowadzi do skutecznego jej zastopowania.

Analizowana regulacja stanowi więc klasyczny przykład wstecznego działania prawa, poprawiającego sytuację prawną niektórych adresatów retroaktywnej normy prawnej, a zarazem pogarszającego sytuację prawną pozostałych adresatów tej normy. Wprowadzenie zaskarżonej regulacji, wywołującej taki skutek, nie znajduje uzasadnienia w innych wartościach konstytucyjnych. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy zmieniającej nie zawiera wyjaśnienia motywów przyjętego w noweli rozwiązania intertemporalnego (*vide – uzasadnienie do rządowego projektu..., op. cit., s. 14*). Uprawniony jest zatem wniosek, że przepis art. 2 ustawy zmieniającej narusza, wynikającą z art. 2 Konstytucji, zasadę zakazu wstecznego działania ustawy.

Podobnie należy ocenić kwestionowane unormowanie z punktu widzenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Warto w tym miejscu zwrócić również uwagę na niezwykle krótką, bo dwudniową, *vacatio legis*, jaką *de facto* ustanowił art. 3 ustawy zmieniającej (ustawa ta została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z dnia 29 grudnia 2006 r., zaś jej wejście w życie określono na dzień 1 stycznia 2007 r.).

Inaczej natomiast należy odnieść się do zarzutu Skarżącej, iż przepis art. 2 ustawy zmieniającej naruszył zasadę ochrony praw nabytych. W niniejszej sprawie prawem tym jest – wedle Skarżącej – uprawnienie do podwyżki czynszu bez ustawowych ograniczeń jej wysokości oraz przy braku kryteriów oceny zasadności podwyżki, poza, wynikającym z art. 5 Kodeksu cywilnego, zakazem nadużycia prawa podmiotowego.

Podstawę do weryfikacji twierdzeń Skarżącej stanowi analiza unormowań, dotyczących zasad podwyżek czynszu, zawartych w ustawie, w brzmieniu przed nowelizacją z dnia 15 grudnia 2006 r. Zgodnie z art. 8a ust. 4 ustawy, „podwyżka, w wyniku której wysokość czynszu albo innych opłat za używanie lokalu przekroczy w skali roku 3 % wartości odtworzeniowej lokalu, może nastąpić tylko w uzasadnionych przypadkach. Na pisemne żądanie lokatora właściciel w terminie 7 dni przedstawi na piśmie przyczynę podwyżki i jej kalkulację”. W ust. 5 artykułu 8a ustawy, w brzmieniu sprzed nowelizacji, przewidziano dla lokatora uprawnienie do wniesienia powództwa do sądu o ustalenie, że podwyżka jest niezasadna albo jest zasadna, lecz w innej wysokości. Wreszcie w ust. 7 pkt 1 tego artykułu wyłączono spod działania opisanego wyżej mechanizmu kontroli podwyżek czynszów takie podwyżki, których wysokość nie przekracza 10 % dotychczasowego czynszu.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej nie wskazano wartości odtworzeniowej lokali mieszkalnych, których dotyczyło wypowiedzenie, a okoliczności tej nie badały również, orzekające w sprawie Skarżącej, sądy. Jak jednak wynika z przedstawionego, w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, opisu stanu faktycznego, Skarżącą, dokonując wypowiedzenia wysokości czynszów, podjęła działania zgodne z procedurą, opisaną w art. 8a ust. 4 ustawy, w brzmieniu sprzed nowelizacji, w szczególności przedstawiła lokatorom, na piśmie, przyczynę podwyżki i jej kalkulację. Uznać zatem należy, iż – przynajmniej subiektywnie – była Ona przeświadczona o ziszczeniu się

przesłanki przekroczenia przez wysokość czynszu (wskutek jego podwyżki) poziomu 3 % wartości odtworzeniowej obu lokali. Porównanie wartości dotychczasowych czynszów pobieranych przez Skarżącą (597 zł i 596,60 zł) oraz proponowanych w wypowiedzeniu (odpowiednio 980 zł i 800 zł) wskazuje natomiast, że do podwyżek tych nie znalazłaby zastosowania klauzula wyłączająca ograniczenie dopuszczalności podwyżek czynszów do „uzasadnionych przypadków”, gdyż znacznie przekraczają one poziom 10 % dotychczasowego czynszu.

Reasumując należy stwierdzić, że przekonanie Skarżącej, iż, przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, przysługiwało Jej prawo do swobodnego (ograniczonego tylko barierą rynkową i klauzulą zakazu nadużycia prawa) podwyższenia czynszu za używanie, stanowiących jej własność, lokali mieszkalnych, nie znajduje potwierdzenia w analizie obowiązujących poprzednio uregulowań prawnych. Jedyną zmianą, jaka – w omawianym kontekście – wynika z ustawy z dnia 15 grudnia 2006 r., jest wprowadzenie szczegółowych kryteriów, na podstawie których sąd dokonuje kontroli zasadności podwyżki. Konstatując należy stwierdzić, że zastosowanie, na podstawie kwestionowanego przepisu art. 2 ustawy zmieniającej, przepisów ustawy nowej nie pozbawiło Skarżącej podmiotowego prawa do swobodnego podwyższenia czynszu z tytułu najmu lokali mieszkalnych, gdyż prawa takiego, przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, Skarżąca nie miała.

Tym niemniej, wobec, wykazanej wyżej, sprzeczności przepisu art. 2 ustawy zmieniającej z zasadą niedziałania prawa wstecz oraz zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, przy uwzględnieniu faktu, iż sprzeczność ta skutkuje naruszeniem konstytucyjnego standardu ochrony prawa własności, za uzasadniony należy uznać wniosek, że kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (w zakresie,

wywodzonego z tego przepisu, zakazu wstecznego działania prawa oraz zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa).

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego