

WYROK

z dnia 2 października 2002 r.

Sygn. akt K 48/01***W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Safjan – przewodniczący
Teresa Dębowska-Romanowska
Marian Grzybowski
Wiesław Johann
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska – sprawozdawca
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Andrzej Mączyński
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Jerzy Stępień
Miroslaw Wyrzykowski
Marian Zdyb
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Dorota Raczkowska,

po rozpoznaniu z udziałem wnioskodawcy, Sejmu i Prokuratora Generalnego na rozprawie w dniu 4 września i 2 października 2002 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733) z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,
- 2) art. 35 ust. 1 ustawy wymienionej w pkt 1 w zakresie, w jakim wyłącza on uprawnienie do lokalu socjalnego osób, o których mowa w art. 14 ust. 4 tej ustawy, jeżeli zostały one objęte orzeczeniem sądowym nakazującym opróżnienie lokalu wydanym w okresie od dnia 31 grudnia 2000 r. do dnia wejścia w życie ustawy, a orzeczenie nie zostało wykonane do tego dnia, z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP,

o r z e k a:

1) art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733 oraz z 2002 r. Nr 113, poz. 984) jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,

* Sentencja została ogłoszona dnia 10 października 2002 r. w Dz. U. Nr 168, poz. 1383.

2) art. 35 ust. 1 ustawy wymienionej w pkt 1 w zakresie, w jakim wyłącza uprawnienie do lokalu socjalnego osób, o których mowa w art. 14 ust. 4 tej ustawy, jeżeli zostały one objęte orzeczeniem sądowym nakazującym opróżnienie lokalu wydanym w okresie od dnia 31 grudnia 2000 r. do dnia wejścia w życie ustawy, a orzeczenie nie zostało wykonane do tego dnia, jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE:

I

1. We wniosku z 11 grudnia 2001 r. Rzecznik Praw Obywatelskich domagał się stwierdzenia niezgodności art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a także art. 35 ust. 1 tejże ustawy z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP. Gdy chodzi o drugi zarzut, to jego zakres jest ograniczony do sytuacji, gdy kwestionowany przepis wyłącza uprawnienie do lokalu socjalnego osób, o których mowa w art. 14 ust. 4 tej ustawy, jeżeli zostały one objęte orzeczeniem sądowym nakazującym opróżnienie lokalu wydanym w okresie od dnia 31 grudnia 2000 r. do dnia wejścia w życie ustawy, a orzeczenie nie zostało wykonane do tego dnia.

Rzecznik powołał się na wpływające do niego liczne skargi właścicieli domów mieszkalnych, którzy dowodzą, iż wpływy z czynszów pobieranych w oparciu o obowiązującą ustawę nie pozwalają nawet na pokrycie bieżących kosztów eksploatacji budynków. Panuje przekonanie, iż rozwiązania przyjęte w ustawie o ochronie praw lokatorów w zakresie zasad ustalania wysokości czynszu stanowią regres w stosunku do poprzedniego stanu prawnego, który został oceniony przez Trybunał Konstytucyjny jako niezgodny z Konstytucją. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich kwestionowana regulacja pozostaje w kolizji z konstytucyjną zasadą ochrony własności.

Rzecznik zwrócił uwagę na przewidziane w przepisach obowiązki właścicieli budynków. Chodzi zwłaszcza o ustawę z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, a w szczególności o jej art. 61, nakładający obowiązek utrzymywania obiektu w należyтым stanie technicznym i estetycznym. Niewykonywanie tego obowiązku obwarowane jest poważnymi sankcjami, łącznie z karą aresztu, ograniczenia wolności i grzywny. Zdaniem Rzecznika, możliwość wywiązywania się przez właścicieli z tych obowiązków uzależniona jest od uzyskiwania przez nich czynszu lub innych opłat za używanie lokali w wysokości pozwalającej co najmniej na utrzymanie budynków w należyтым stanie technicznym. Takich wpływów na pewno nie gwarantuje kwestionowany art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, który przewiduje, że podwyżki czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, nie mogą w danym roku przekraczać średniorocznego wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w minionym roku w stosunku do roku poprzedzającego rok miniony nie więcej niż o:

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

Powołany przepis swym zakresem obejmuje nie tylko stosunek najmu, lecz ma zastosowanie do wszelkich form władania lokalem mieszkalnym (np. na podstawie spółdzielczego prawa do lokalu). Ponadto, przepis ten stosuje się do stosunków powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy, także tych, do których miał zastosowanie czynsz regulowany. Z art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów wynika, iż w przypadku lokali objętych uprzednio czynszem regulowanym, do końca 2004 r. czynsz w stosunku rocznym nie może przekroczyć 3% wartości odtworzeniowej.

Przedstawionej regulacji Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił wyjątkową niekonsekwencję, wyrażającą się w całkowitym pominięciu reglamentacji pierwszego czynszu w umowach najmu zawieranych już pod rządami ustawy, a także w dopuszczeniu odmiennych rozwiązań dla spółdzielni mieszkaniowych i towarzystw budownictwa społecznego. Oznacza to, że ochrona wynikająca z art. 9 ust. 3 ustawy nie ma charakteru powszechnego. Rzecznik zakwestionował też powiązanie wzrostu czynszu ze wzrostem cen towarów i usług konsumpcyjnych, który nie pozostaje w związku z kosztami utrzymania budynków mieszkalnych. Obserwowany obecnie spadek inflacji w praktyce oznacza, iż dopuszczalne podwyżki są minimalne. Rzecznik powołał się na krytyczną ocenę tego stanu rzeczy w doktrynie i przytoczył wypowiedź K. Dybowskiego, iż przy obecnej inflacji na dojście do czynszów koniecznych dla racjonalnej gospodarki mieszkaniowej trzeba czekać od 100 do 200 lat. W konsekwencji, zdaniem Rzecznika, kwestionowany przepis jest źródłem strat ponoszonych przez właścicieli budynków wynajmujących mieszkania.

W dalszym ciągu uzasadnienia wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę na brak przepisów, które pozwalałyby na zrekompensowanie tych strat. Nie zawiera ich ani ustawa z 26 kwietnia 2001 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów udzielanych na remont budynków mieszkalnych, ani ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. Mechanizmy zawarte w powołanych aktach działają bowiem dopiero w razie uzyskiwania dochodów przez właścicieli budynków, co – w ocenie Rzecznika – na tle art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie lokatorów jest warunkiem obiektywnie niemożliwym do spełnienia.

Wskazane wady regulacji oznaczają – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – naruszenie gwarancji prawa własności, wynikających z art. 20, 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji. Jednym z podstawowych składników prawa własności jest możliwość pobierania pożytków z rzeczy. Wprawdzie ustawodawca może ograniczać to prawo kierując się potrzebą ochrony lokatorów, jednak ograniczenia te nie mogą iść tak daleko, by własność przynosiła właścicielowi straty. Z taką sytuacją mamy do czynienia na tle kwestionowanego przepisu. Jednocześnie, zdaniem Rzecznika, ograniczenie możliwości podwyższania czynszu nie spełnia kryteriów konieczności i proporcjonalności. Nie jest też podyktowane potrzebą udzielenia pomocy lokatorowi; ochronę ustawodawca przyznaje najemcom w oderwaniu od ich sytuacji rodzinnej i materialnej.

Rzecznik Praw Obywatelskich dowodzi, iż kwestionowana regulacja stanowi też przyczynę niezgodnego z Konstytucją zróżnicowania poziomu ochrony własności. Prywatna własność domów mieszkalnych jest bowiem poddana innemu reżimowi prawnemu niż własność spółdzielni mieszkaniowych i towarzystw budownictwa mieszkaniowego a sytuacja właścicieli, którzy wynajęli mieszkania przed wejściem w życie ustawy jest znacznie gorsza niż tych, którzy wynajmując mieszkania po 10 lipca 2001 r. korzystają z pełnej swobody w ustalaniu czynszu. W ocenie Rzecznika zróżnicowanie zakresu ochrony prawa własności nosi wszelkie cechy dyskryminacji.

Powyższe argumenty uzasadniają, zdaniem Rzecznika, zarzut naruszenia przez art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Druga część wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich odnosi się do art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, który reguluje uprawnienie do lokalu socjalnego dla osób zobowiązanych do opróżnienia dotychczas zajmowanego lokalu. Prawo to jest ograniczone podmiotowo, przez wskazanie osób, którym przysługuje; chodzi o kategorie podmiotów wyliczone w art. 14 ust. 4 ustawy. Jest też ograniczone czasowo, przez wskazanie, że przysługuje osobom, co do których orzeczono eksmisję przed 31 grudnia 2000 r., a orzeczenie to nie zostało wykonane do 10 lipca 2001 r., czyli do dnia wejścia w życie ustawy. Prawo to obejmuje nie tylko osoby, które zajmowały lokale na podstawie stosunku najmu, lecz także – np. – mieszkanie spółdzielcze. W ocenie Rzecznika, art. 35 ust. 1 ustawy jest odpowiedzią ustawodawcy na sygnalizację Trybunału Konstytucyjnego o konieczności rozszerzenia ochrony przewidzianej w art. 36 i 37 wcześniej obowiązującej ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Dostrzegając dążenie ustawodawcy do poprawy sytuacji osób eksmitowanych, Rzecznik Praw Obywatelskich informuje o licznych, napływających do niego skargach, z których wynika, że nie wszystkie osoby objęte dyspozycją art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów w rzeczywistości mogą skorzystać z dobrodziejstwa tego przepisu. Jak zauważa Rzecznik, przyczyną takiego stanu rzeczy jest zróżnicowanie kręgu podmiotów chronionych w art. 14 ust. 4 obecnie obowiązującej ustawy i podmiotów chronionych na podstawie art. 36 ust. 4 dawnego prawa, a także fakt, iż dawne prawo w ogóle nie odnosiło się do osób eksmitowanych z lokali spółdzielczych.

Istniejąca sytuacja narusza, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji. Odstępstwo od zasady równego traktowania nie zawsze jest jednoznaczne z dyskryminacją, gdyż może być usprawiedliwione realizacją wartości konstytucyjnych. Takiego usprawiedliwienia brak w przypadku kwestionowanego przepisu. Jego celem niewątpliwie było przeciwdziałanie wykonywaniu wyroków eksmisyjnych “na bruk”. Krąg osób, które ustawodawca chciał chronić przyznając im prawo do lokalu socjalnego jest obecnie określony w art. 14 ust. 4 ustawy. Pozbawienie części z tych osób ich prawa ze względu na całkowicie dowolne kryterium, jakim jest zapadnięcie orzeczenia po 31 grudnia 2000 r. (wejście w życie zmian ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych), narusza zasady sprawiedliwości społecznej, nie znajduje uzasadnienia w innych zasadach konstytucyjnych i nie odpowiada kryterium proporcjonalności.

W konsekwencji, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, uzasadniona jest teza o niezgodności art. 35 ust. 1 ustawy, który ogranicza prawo do lokalu socjalnego, z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 11 kwietnia 2002 r. przedstawił stanowisko, iż art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, zaś art. 35 ust. 1 tejże ustawy, w zakresie wskazanym we wniosku, jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do pierwszego zarzutu, Prokurator podkreślił przede wszystkim, iż kwestionowany przepis odnosi się wyłącznie do podwyżek czynszu, natomiast nie określa zasad ustalania jego wysokości. Nieadekwatność wysokości opłat czynszowych do wydatków ponoszonych przez właścicieli budynków wynika więc nie z kwestionowanego przepisu lecz z wysokości samego czynszu. Prokurator zwraca też uwagę na to, iż pod rządami nowej ustawy właściciel budynku korzysta z pełnej swobody ustalania wysokości

czynszu, może zatem określić ją w ten sposób, że zapewni mu ona nie tylko zwrot wydatków, ale także zysk. W tej sytuacji Prokurator stawia pytanie, czy w istocie art. 9 ust. 3 ustawy, limitujący tylko podwyżki czynszu, może być traktowany jako przepis godzący w istotę własności. Zdaniem Prokuratora, przepis ten, gwarantując wzrost czynszu ponad inflację, służy właścicielom lokali. Jednocześnie, Prokurator Generalny zwraca też uwagę na fakt, iż chodzi o przepis ustawy, która – z założenia – ma służyć ochronie lokatorów, w tym – ma zapobiegać skokowym podwyżkom czynszu. Podwyżki na poziomie niemożliwym do przyjęcia mogłyby służyć pozbyciu się lokatora w sposób sprzeczny z przepisami ustawy. W ocenie Prokuratora, ustawodawca, chroniąc interesy właścicieli, przyznał im prawo do czynszu wolnego, natomiast kierując się ochroną najemców, ustalił granice jego podwyższania.

Prokurator Generalny zwraca ponadto uwagę na konieczność uwzględnienia innego aspektu art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów; przepis ten służy wywiązaniu się ustawodawcy z wcześniejszych gwarancji, jakie pod rządami dawnego prawa zapewniono lokatorom korzystającym z tzw. czynszu regulowanego. Chodzi tu o prawa nabyte osób, które w okresie publicznej gospodarki lokalami nie miały żadnego wpływu na to, w jakim budynku otrzymują przydział lokalu. Ustawodawca – zdaniem Prokuratora – zapewnił, iż do końca 2004 r. wysokość płaconego przez nie czynszu nie będzie podlegała zasadom wolnego rynku.

Prokurator dostrzega, iż regulacja zawarta w art. 9 ust. 3 ustawy spowolni tempo dochodzenia od czynszu regulowanego do czynszu odpowiadającego oczekiwaniom właścicieli, jednak nie uważa, by fakt ten stanowił podstawę stwierdzenia niezgodności przepisu z Konstytucją. Prokurator przypomina wreszcie, iż ochrona prawa do mieszkania jest standardem europejskim a w warunkach polskich wymaga ona stosowania szczególnych środków.

Gdy chodzi o zarzut niezgodności z Konstytucją art. 35 ust. 1 ustawy, Prokurator Generalny podziela w pełni zapatrywania Rzecznika Praw Obywatelskich, zarówno, gdy chodzi o zakres zarzutu, jak i jego uzasadnienie. Prokurator przedstawia kolejne regulacje, których niekwestionowanym celem było ograniczenie wykonywania wyroków eksmisyjnych “na bruk”. Dostrzega też niewątpliwy związek zmian w obowiązujących przepisach ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego. Stanowiąc kwestionowany we wniosku art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów ustawodawca nie uwzględnił jednak różnicy w hipotezie dawnego przepisu, wprowadzonego ustawą z 15 grudnia 2001 r., i obecnie obowiązującego art. 14 ust. 4. Ten ostatni przepis dotyczy szerszej kategorii osób. W konsekwencji, część osób uznanych przez ustawodawcę za godne ochrony, z ochrony tej nie korzysta. Zdaniem Prokuratora, o zróżnicowaniu ich sytuacji decyduje wyłącznie data wydania orzeczenia eksmisyjnego. Prokurator w pełni podziela stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, że regulacja ta narusza konstytucyjną zasadę równości (art. 32), a także jest niezgodna z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), gdyż nosi cechy oczywistej dyskryminacji.

3. Sejm RP w piśmie z 29 sierpnia 2002 r. wyraził stanowisko, iż art. 9 ust. 3 ustawy jest zgodny z Konstytucją, natomiast art. 35 ust. 1 ustawy, w zakresie objętym wnioskiem, jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu zwrócono uwagę, iż celem ustawy o ochronie praw lokatorów jest zapobieżenie drastycznym podwyżkom czynszu, a przez to – ograniczenie przypadków eksmisji spowodowanych żądaniem zbyt wygórowanego czynszu. Chodzi także o wyeliminowanie elementu zaskoczenia w kształtowaniu stosunku właściciel – najemca;

lokator ma prawo do poczucia stabilności. Podkreślono istnienie konstytucyjnej ochrony stosunku najmu.

Jednocześnie w uzasadnieniu stanowiska Sejmu zostało wyrażone przekonanie, iż kwestionowany przepis nie godzi w istotę prawa własności. W ocenie Sejmu sytuacja właścicieli lokali, które były objęte czynszem regulowanym, na pewno nie jest korzystna. Co więcej, w uzasadnieniu przyznano rację twierdzeniu Rzecznika Praw Obywatelskich, iż kwestionowany przepis spowolni tempo dochodzenia stawek tego czynszu do wysokości akceptowanej przez właścicieli. Mimo to, zdaniem Sejmu, regulacja zawarta w art. 9 ust. 3 ustawy nie jest niekonstytucyjna. Wynika ona bowiem z konieczności uwzględnienia interesu lokatorów i zasady ochrony praw nabytych. Ustawodawca zapewnił, iż stosunki najmu powstałe w okresie publicznej gospodarki lokalami do końca 2004 r. nie będą poddane zasadom wolnego rynku.

Gdy chodzi o zarzut niezgodności art. 35 ust. 1 ustawy z Konstytucją, Sejm podzielił w pełni zapatrywania Rzecznika Praw Obywatelskich.

W końcowej części uzasadnienia został sformułowany wniosek, by – w przypadku orzeczenia niezgodności z Konstytucją art. 9 ust. 3 ustawy – Trybunał Konstytucyjny skorzystał z możliwości przewidzianej w art. 190 ust. 3 Konstytucji i orzekł o utracie mocy obowiązującej przepisu po upływie 18 miesięcy od ogłoszenia orzeczenia.

II

1. Na rozprawie 4 września 2002 r. przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu i Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdził, iż w rozpatrywanej sprawie mamy do czynienia z konfliktem wartości, chodzi bowiem o zachowanie równowagi między ochroną praw właścicieli i lokatorów. Ponieważ ochrona praw lokatorów jest statuowana w Konstytucji, ustawodawca nie może być bezczynny w zakresie kształtowania ich sytuacji. Tymczasem oceniana ustawa chroni tylko pewną grupę lokatorów, sytuację pozostałych całkowicie pozostawiając wolnemu rynkowi. Ochrona lokatorów dawniej zobowiązanych do płacenia czynszu regulowanego jest zbyt intensywna i prowadzi do ograniczenia praw właścicieli. Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich podkreślił, iż – zgodnie ze sformułowaniem zawartym we wniosku – zarzut nie dotyczy naruszenia istoty prawa własności, lecz niedopuszczalnego ograniczenia tego prawa. Ograniczenie wynikające z art. 9 ust. 3 ustawy, zdaniem Rzecznika, nie było bowiem konieczne dla realizacji praw lokatorów. Doszło zatem do przekroczenia granic wynikających z zasady proporcjonalności. Przedstawiciel Rzecznika zwrócił też uwagę, iż ochrona lokatorów wynikająca z obowiązującej ustawy jest nierównomierna i ma charakter przypadkowy, co pociąga za sobą także nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji właścicieli mieszkań.

Przedstawiciel Sejmu RP wyraził przekonanie, iż w dziedzinie, której dotyczy kwestionowana regulacja prawna brak dobrego rozwiązania: każde unormowanie ochrony lokatorów ogranicza prawo własności. Sytuacja ekonomiczna państwa uniemożliwia realizację tej ochrony kosztem środków budżetowych. Dlatego, mimo świadomości ograniczenia praw właścicieli, Komisja Ustawodawcza Sejmu stoi na stanowisku, iż art. 9 ust. 3 ustawy jest zgodny z Konstytucją. Na pewno nie narusza on istoty prawa własności. Kierując się względami ostrożności procesowej przedstawiciel Sejmu wniósł, by skutki ewentualnego orzeczenia niezgodności tego przepisu z Konstytucją Trybunał Konstytucyjny odsunął o 18 miesięcy.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podkreślił, iż art. 9 ust. 3 ustawy jest wynikiem kompromisu. Ochrona praw lokatorów wymaga ograniczenia praw właścicieli. Jednak kwestionowany przepis, limitując swobodę w kształtowaniu czynszu, nie narusza istoty prawa własności.

Po wysłuchaniu wystąpień przedstawicieli uczestników postępowania i zakończeniu fazy pytań, Przewodniczący składu orzekającego zarządził przerwę w rozprawie. Po naradzie Trybunał Konstytucyjny ogłosił postanowienie o odroczeniu rozprawy do dnia 2 października 2002 r. Jednocześnie, w postanowieniu tym Trybunał wezwał do udziału w postępowaniu ogólnopolskie organizacje zrzeszające lokatorów oraz właścicieli nieruchomości, które w tej sprawie zwracały się pisemnie do Trybunału, zobowiązując je do przedstawienia – w ciągu dwóch tygodni od rozprawy – stanowiska w sprawie.

2. Zarząd Główny Polskiego Zrzeszenie Lokatorów, w piśmie z 16 września 2002 r., wyraził stanowisko, iż art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów nie jest niezgodny z art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, natomiast art. 35 ust. 1 tejże ustawy jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu wskazano, iż wniosek dotyczy nie tyle niezgodności art. 9 ust. 3 z Konstytucją, co zmierza do zapewnienia określonej grupie obywateli korzyści majątkowych. Pomija przy tym wolności i prawa innych osób, należących do znacznie większej grupy ludności. Przeciwwstawia prawo uzyskiwania korzyści – prawu do życia i do zaspokajania podstawowych potrzeb. Pominięcie tych ostatnich jest niedopuszczalne w świetle art. 2, art. 18, art. 75 Konstytucji, ratyfikowanych przez Polskę dokumentów międzynarodowych, a także powszechnie uznanych zasad moralnych. Uznanie kwestionowanego przepisu za niezgodny z Konstytucją musi być poprzedzone oceną skutków takiego rozstrzygnięcia z punktu widzenia wskazanych zasad. Art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów ma istotny wpływ na wysokość czynszu i dynamikę jego wzrostu. Przy obecnych rzeczywistych dochodach ludności uchYLENIE tego przepisu spowoduje destrukcję rodzin i wzrost bezdomności. Rzecznik Praw Obywatelskich w uzasadnieniu wniosku powołał się na liczne, wpływające do niego skargi właścicieli lokali, natomiast pominął całkowicie skargi lokatorów, zadłużonych z tytułu niepłacenia czynszu i podlegających eksmisjom. W ocenie autorów pisma zachodzi obawa, czy skargi właścicieli lokali nie stanowią naruszenia art. 76 Konstytucji.

Zdaniem Zarządu Głównego Polskiego Związku Lokatorów teza, iż wpływy z czynszów nie pokrywają nawet bieżących kosztów eksploatacji budynków, nie odpowiada stanowi rzeczywistości. Przede wszystkim, opłaty za dostarczane media czy świadczone usługi, choć służą pokryciu kosztów eksploatacji, nie są objęte czynszem. Lokatorzy uiszczają je zgodnie z żądaniem właścicieli, często mimo ich zawyżenia. Ponadto, z porównania kosztów utrzymania prywatnych budynków z kosztami utrzymania budynków spółdzielczych czy będących w zarządzie wspólnot mieszkaniowych wynika, że prywatni właściciele podają sumy zawyżone, ewentualnie – źle zarządzają swymi nieruchomościami. Administrowanie budynkami przez wyspecjalizowanych i rzetelnych fachowców prowadzi – w ocenie autorów pisma – do znacznego obniżenia kosztów utrzymania budynków. Wykorzystanie takich możliwości obniżyłoby ciężar eksploatacji ponoszony przez prywatnych właścicieli. Twierdzenie o ponoszeniu strat przez prywatnych właścicieli budynków pozostaje w sprzeczności z faktem, iż prywatni przedsiębiorcy nabywają kamienice, w których obowiązuje dawny czynsz regulowany. Zjawisko to świadczy o opłacalności wynajmowania mieszkań. W konsekwencji, autorzy pisma

kwestionują istnienie ekonomicznych podstaw dla tez sformułowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich na poparcie wniosku.

W uzasadnieniu stanowiska Zarządu Głównego Zrzeszenia Lokatorów podkreślono ponadto, iż ocena art. 9 ust. 3 ustawy powinna być dokonana nie tylko w świetle art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, ale także kolejnego ustępu tego artykułu, pozwalającego na ograniczenie własności. Ograniczenie w zakresie sposobu podwyższania czynszu jest uzasadnione. Jego uchylenie spowoduje znaczny wzrost kosztów mieszkania, a w następstwie – zwiększenie zadłużenia i eksmisje “na bruk” ze wszystkim dalszymi skutkami społecznymi. Ochrona własności, zdaniem autorów pisma, nie może dominować nad innymi prawami obywatelskimi i prawami człowieka.

Wraz z pismem wyrażającym stanowisko Zarządu Głównego Polskiego Zrzeszenia Lokatorów do Trybunału wpłynęło dziesięć załączników w postaci artykułów prasowych, fragmentów dokumentów międzynarodowych dotyczących prawa człowieka do mieszkania, danych statystycznych dotyczących zadłużeń i eksmisji, a także przykładowych zestawień kosztów utrzymania budynków i kosztów zamieszkiwania w różnych budynkach.

3. W piśmie z 17 września 2002 r. Polska Unia Właścicieli Nieruchomości wyraziła swoje stanowisko na temat sytuacji w zakresie czynszu najmu, jaka ukształtowała się pod rządami art. 9 ust. 3 ustawy.

Według pisma, czynsze ustalane według reguł wolnorynkowych w praktyce są podnoszone tylko o stopę inflacji i w konsekwencji kwestionowany przepis nie ma żadnego znaczenia w stosunkach między lokatorem a właścicielem. Problemem jest natomiast waloryzacja dawnych czynszów regulowanych. W piśmie podano, iż osoby objęte tym czynszem stanowią 70% najemców w prywatnych zasobach mieszkaniowych. Dane z terenu całej Polski pozwalają stwierdzić, iż wysokość czynszu regulowanego kształtuje się na poziomie poniżej 1,5% wartości odtworzeniowej budynku, co stanowi ok. 40% kosztów eksploatacji budynku. Oznacza to, iż właściciele ponoszą straty. Wykluczona jest też możliwość wywiązywania się przez nich z ustawowych obowiązków w zakresie utrzymania budynków w należytych stanie technicznym. Dalsze utrzymywanie obowiązującego stanu prawnego spowoduje, zdaniem Polskiej Unii Właścicieli Nieruchomości, degradację starych zasobów mieszkaniowych.

W piśmie zamieszczono przykładowe wyliczenie czynszu. Przy założeniu, iż uśredniona w skali kraju wartość odtworzeniowa wynosi 2.200 PLN a czynsze osiągają poziom 1,5% tejże wartości, czynsz za mieszkanie 40 m² wynosi ok. 110 PLN, co stanowi 5% średniego zarobku krajowego brutto. Dla porównania podano, iż w krajach Unii Europejskiej czynsz stanowi 25% – 30% średniego zarobku.

W ocenie Polskiej Unii Właścicieli Nieruchomości wszystkie te względy wskazują, iż kwestionowany przepis jest niezgodny z konstytucyjną zasadą ochrony prawa własności, co uzasadnia wniosek o jego uchylenie.

Do pisma załączono wykres obrazujący kształtowanie się wysokości czynszów oraz kosztów eksploatacji budynków w 28 miastach w Polsce.

4. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Właścicieli Nieruchomości w piśmie z 18 września 2002 r. wyraziło stanowisko, iż art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów jest niezgodny z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2, art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z art. 75 ust. 1 Konstytucji, a także jest niezgodny – z art. 7 w związku z art.

112 Konstytucji. Ponadto, według stanowiska, art. 35 ust. 1 ustawy jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu podkreślono, iż prawo własności jest zasadniczym fundamentem gospodarki rynkowej i jako takie podlega ochronie konstytucyjnej. Jego ograniczenia są dopuszczalne tylko wtedy, gdy wymaga tego bezpieczeństwo demokratycznego państwa lub zachowanie porządku publicznego, albo wolności i praw innych osób. Tymczasem w toku prac legislacyjnych nad ustawą o ochronie praw lokatorów w ogóle nie analizowano, czy ograniczenia prawa własności są konieczne dla ochrony praw lokatorów. Dane statystyczne dotyczące wzrostu PKB i utrzymująca się dobra koniunktura wskazują na wzrost możliwości finansowania kosztów utrzymania zasobów mieszkaniowych przez najemców. Mitem są też tezy o niedostatecznej ilości mieszkań na rynku; obecnie nie ma żadnych trudności z zakupem lokalu mieszkalnego czy jego wynajęciem.

Pozostawienie czynszów na obecnym poziomie, poniżej kosztów eksploatacji, oznacza przyzwolenie ustawodawcy na niszczenie substancji mieszkaniowej, a w konsekwencji prowadzi do likwidacji przedmiotu własności, czyli godzi w istotę prawa. Oznacza także naruszenie zasady proporcjonalności, gdyż około 100 tysięczna grupa właścicieli nieruchomości obciążona jest w całości kosztami opieki społecznej udzielanej około 900 tysiącom najemców, przy braku wsparcia finansowego ze strony około 15 milionów podatników. Z przymusowej opieki społecznej właściciele korzystają przy tym także osoby będące w dobrej sytuacji majątkowej.

W uzasadnieniu zostały też poddane analizie ewentualne skutki utraty mocy obowiązującej przez kwestionowany przepis. Zdaniem autorów pisma, w obowiązującym prawie, zwłaszcza w ustawie o ochronie praw lokatorów a także w kodeksie cywilnym (art. 5, art. 58, art. 685¹ k.c.) istnieją przepisy, które zapewniają lokatorom dostateczną ochronę. Nie powstanie więc luka w regulacji prawnej.

Poszczególne tezy uzasadnienia zilustrowano danymi statystycznymi oraz wypowiedziami publikowanymi w prasie. Wraz z pismem przesłano dziesięć załączników w postaci wyciągu z protokołów obrad Sejmu i Senatu oraz publikacji prasowych.

5. Na rozprawie 2 października 2002 r., poza przedstawicielami uczestników postępowania, stawili się: Prezes Polskiej Unii Właścicieli Nieruchomości, Prezes Polskiego Zrzeszenia Lokatorów oraz Wiceprzewodniczący Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Właścicieli Nieruchomości.

Prezes Polskiej Unii Właścicieli Nieruchomości powtórzył stanowisko wyrażone na piśmie, iż art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów jest niezgodny z Konstytucją. Odpowiadając na pytania sędziów Trybunału Konstytucyjnego podkreślił, że uznanie kwestionowanego przepisu za niekonstytucyjny nie przekreśla zasady, iż czynsz może być podnoszony nie częściej niż co 6 miesięcy, ani wynikającej z ustawy maksymalnej wysokości czynszu – 3% wartości odtworzeniowej lokalu. Przyznał, że jednorazowe podniesienie czynszu do tej wysokości stanowiłoby wykorzystanie przez właścicieli lokali ich pozycji dominującej; właściwe jest etapowe dochodzenie do tej granicy. Zgodził się też z oceną, iż dopuszczenie wzrostu czynszu umownego ponad inflację jest nieuzasadnione.

Prezes Polskiego Zrzeszenia Lokatorów podtrzymała stanowisko, według którego kwestionowany przepis jest zgodny z Konstytucją. Zwróciła uwagę na bardzo złą sytuację finansową dużej grupy lokatorów, zwłaszcza tych, którzy uzyskali prawo jeszcze na podstawie decyzji administracyjnej. Podkreśliła, że w okresie publicznej gospodarki lokalami czynili oni nakłady, przyczyniając się w ten sposób – choć bez obowiązku prawnego – do utrzymania domów. Podała, iż w okresie od 1989 r. wysokość czynszów wzrosła o 1200%. Odpowiadając na pytania sędziów przyznała, że wśród lokatorów

znajdują się też jednostki zamożne, wobec których uzasadnione byłoby podniesienie czynszu.

Wiceprzewodniczący Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Właścicieli Nieruchomości wyraził poparcie dla wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich. Podkreślił jednak, że art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów nie tylko narusza zasadę proporcjonalności, ale także istotę prawa własności, gdyż dochodzi do kumulacji ograniczeń dwóch podstawowych uprawnień właścicieli, tj. prawa rozporządzania rzeczą i prawa pobierania pożytków. Zwrócił uwagę, że dalsze utrzymywanie czynszów na obecnym poziomie prowadzi do rozbiórki budynków, a w konsekwencji obraca się przeciwko samym lokatorom. Prowadzi więc do naruszenia art. 75 Konstytucji. Wiceprzewodniczący Stowarzyszenia zarzucił, iż w toku prac nad ustawą o ochronie praw lokatorów doszło też do naruszenia regulaminu Sejmu. Nie przedstawiono bowiem ekonomicznego uzasadnienia projektu ustawy, a komisje sejmowe prowadziły obrady przy braku quorum i z pominięciem wymagań wynikających z faktu, że jednocześnie zmieniano przepisy kodeksu cywilnego. W ocenie Wiceprzewodniczącego, w razie uchylecia kwestionowanego przepisu nie dojdzie do powstania luki w regulacji prawnej. Odpowiadając na pytania sędziów Wiceprzewodniczący Stowarzyszenia wyraził pogląd, iż podniesienie czynszów o 100% samo przez się nie stanowiłoby naruszenia art. 5 i art. 58 kodeksu cywilnego. Przyznał jednak, że reglamentacja czynszu jest uzasadniona i wyraził przekonanie, że – ze względu na nadpodaż mieszkań do wynajęcia – w razie uchylecia kwestionowanego przepisu nie dojdzie do jednorazowych podwyżek czynszu o 100%.

Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich, odnosząc się do wystąpień reprezentantów ogólnopolskich związków lokatorów i właścicieli nieruchomości, podkreślił, że wniosek do Trybunału Konstytucyjnego ma na celu zachowanie równowagi między prawami lokatorów i właścicieli. Ochrona lokatorów przed nadmiernie wygórowanym czynszem jest konieczna, dlatego tylko ewolucyjne dochodzenie do określonego poziomu czynszu odpowiada Konstytucji.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podkreślił konflikt interesów lokatorów i właścicieli lokali. Obecna treść art. 9 ust. 3 ustawy, limitującego jedynie podwyżki czynszu, jest uzasadniona w świetle art. 75 ust. 2 Konstytucji. Zarzut niekonstytucyjności mógłby ewentualnie kierować się przeciwko wysokości stawki wyjściowej czynszu, ale nie pod adresem przepisu regulującego podwyżki.

Przedstawiciel Sejmu także podkreślił trudności w pogodzeniu interesów lokatorów i właścicieli lokali. Odpowiadając na pytania sędziów Trybunału wyjaśnił, że nad pracami parlamentu ciąży świadomość potrzeby nowego uregulowania wysokości czynszów po 1 stycznia 2005 r. Wobec daleko idących oczekiwań społecznych znalezienie odpowiednich mechanizmów finansowania jest koniecznością.

W końcowych wystąpieniach przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymały swe stanowiska wyrażone na piśmie.

III

Trybunał zważył, co następuje:

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich zawiera zarzuty skierowane pod adresem dwóch całkowicie odrębnych regulacji: podwyżek czynszu oraz ochrony eksmitowanych najemców. Badanie ich konstytucyjności także przebiegać musi odrębnie; nie ma żadnego związku między rozstrzygnięciem w kwestii zgodności z Konstytucją art. 9 ust. 3 i art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów.

1. Odnosząc się do pierwszego zagadnienia, a mianowicie oceny art. 9 ust. 3 ustawy, Trybunał Konstytucyjny stwierdza przede wszystkim, iż kwestia czynszu najmu była już przedmiotem jego zainteresowania. W sprawie rozstrzygniętej wydanym w pełnym składzie wyrokiem z 12 stycznia 2000 r. (P. 11/98, OTK nr 1/2000, poz. 3), Trybunał ocenił zgodność z Konstytucją przepisów o czynszu regulowanym. Powołane orzeczenie dotyczyło wprawdzie unormowania zawartego w nieobowiązującej już ustawie z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, jednak Trybunał Konstytucyjny sformułował w nim pewne zasady odnoszące się do ustalania wysokości czynszu za najem lokali mieszkalnych, które – w ocenie Trybunału – pozwalają zachować minimalny poziom ochrony własności, przy jednoczesnym poszanowaniu praw lokatorów. Wniosku o zbadanie zgodności z konstytucją przepisu, który aktualnie określa zasady podnoszenia wysokości czynszu, nie sposób rozważać w oderwaniu od zasad przyjętych przez Trybunał Konstytucyjny we wcześniejszym wyroku.

Trzeba przypomnieć, że ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych przewidywała dwa rodzaje czynszu: tzw. czynsz regulowany, ustalany corocznie uchwałą rady gminy, dotyczący w zasadzie lokali mieszkalnych wskazanych w art. 25 ust. 1 tej ustawy, oraz czynsz wolny, ustalany przez strony w umowie (art. 20). Stosowanie czynszu regulowanego, z mocy art. 56 ust. 2 ustawy, było rozciągnięte na wszystkie mieszkania, także położone w kamienicach będących własnością osób fizycznych, jeśli tylko stosunek najmu został nawiązany na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale lokalu albo innej decyzji przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami. Zastosowanie tego przepisu do prywatnych właścicieli budynków wzbudziło wątpliwości prawne, gdyż – zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, który skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne – zaniżenie stawek czynszu prowadzi do sprzecznego z Konstytucją ograniczenia prawa własności. Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji “przez to, że wprowadzone w nim ograniczenia prawa własności ustanowiono z naruszeniem wymagań określonych w tych przepisach konstytucyjnych”.

W uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny uznał za sprzeczne z konstytucyjną ochroną własności takie unormowanie czynszu, które ustala jego wysokość poniżej rzeczywistych kosztów ponoszonych przez właścicieli budynków. Świadome kształtowanie takiej sytuacji przez ustawodawcę jest niedopuszczalne, prowadzi ona bowiem do zniweczenia istotnego składnika prawa własności, jakim jest prawo pobierania pożytków z rzeczy. Trybunał podkreślił fakt jednoczesnego “wydrążenia” drugiego składnika własności, którym jest prawo rozporządzania rzeczą. Trybunał wyjaśnił, iż sam fakt utrzymywania zaniżonych czynszów nie decydowałby jeszcze o sprzeczności z Konstytucją, gdyby straty właścicieli budynków były rekompensowane za pomocą innych instrumentów prawnych (np. tanich kredytów, możliwości odliczeń podatkowych, itp.).

W powołanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny podkreślił jednocześnie znaczenie konstytucyjnej ochrony prawa do mieszkania, która wykracza poza ramy stosunku najmu. Z art. 75 i art. 76 Konstytucji wynikają obowiązki władz publicznych, między innymi zagwarantowanie trwałości stosunku prawnego, stanowiącego podstawę korzystania z mieszkania oraz ochrona lokatorów przed wygórowanymi opłatami za korzystanie z mieszkania (s. 36). Trybunał zwrócił uwagę, iż dodatkowe gwarancje dla najemców lokali wypływają z zasady bezpieczeństwa prawnego (art. 2 Konstytucji). W ustawie o najmie lokali mieszkalnych ustawodawca zapewnił bowiem, iż najemcy objęci hipotezą art. 56 ust. 2 ustawy przez okres do 10 lat będą poddani szczególnemu

reżimowi czynszu regulowanego, w każdym razie nie przekraczającego w skali rocznej 3% wartości odtworzeniowej lokalu (s. 36).

2. Zakwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, jak słusznie podnosi Prokurator Generalny, reguluje tylko podwyżki czynszów, nie zaś same zasady ich ustalania. Trybunał Konstytucyjny stwierdza jednak, że badanie konstytucyjności tego przepisu wymaga wcześniejszego wskazania reguł ogólnych rządzących czynszami na tle ustawy o ochronie praw lokatorów.

W ocenie Trybunału, zasadnicze różnice w zestawieniu z wcześniejszą regulacją, to:

1) objęcie przepisami ochronnymi ogółu lokatorów, nie tylko najemców w rozumieniu kodeksu cywilnego oraz

2) rezygnacja z rozróżnienia czynszu regulowanego i wolnego.

Już na wstępie analizy wypada jednak zasygnalizować, że żadna z tych myśli przewodnich ustawy nie została zrealizowana przez ustawodawcę w sposób konsekwentny.

Z art. 2 ustawy, zawierającego “słowniczek” terminów, którymi się ona posługuje, wynika, iż założeniem ustawodawcy było wprowadzenie uniwersalnej ochrony wszystkich osób, które – nie będąc właścicielami mieszkania – są uprawnione do korzystania z niego, bez względu na charakter tytułu prawnego, z którego uprawnienie to wynika. Generalnie można stwierdzić, iż odchodząc od czynszu regulowanego, ustalanego przez radę gminy, ustawodawca uwolnił czynsze, poddając je regułom rynkowym. Ponieważ jednak ustawa odnosi się do różnych stosunków prawnych, ustawodawca wprowadza (choć nie w słowniczku) pojęcie nadrzędne, a mianowicie: “opłaty za używanie lokalu”. Wyróżnia przy tym dwa jej rodzaje: “czynsz lub inną opłatę za używanie lokalu”. Jak wynika z formuły przepisu, czynsz jest jedną z postaci opłat za używanie lokalu. Od tak określonego świadczenia wzajemnego, należnego od lokatora za udostępnienie lokalu, ustawa odróżnia “opłaty niezależne od właściciela”, obejmujące opłatę za dostawę energii, gazu, wody oraz za odbiór nieczystości. Swoboda kształtowania świadczenia obejmuje ogół stosunków prawnych, których treścią jest korzystanie z lokalu, a zatem dotyczy nie tylko czynszu, świadczenia spełnianego przez najemcę, ale także opłat za używanie lokalu na podstawie innego stosunku prawnego, oczywiście z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela.

Słusznie zauważa więc Rzecznik Praw Obywatelskich, iż w umowach o korzystanie z lokalu, w szczególności w umowie najmu, zawieranych pod rządami nowej ustawy, strony według własnej woli decydują o wysokości czynszu. Nie stanowi odstępstwa od tej reguły fakt, iż w przypadku, gdy wynajmującym jest jednostka samorządu terytorialnego, Skarb Państwa lub państwowa osoba prawna, wysokość czynszu jest ustalana przez odpowiedni organ, z uwzględnieniem kryteriów wskazanych w ustawie (art. 7 i 8). Należy bowiem sądzić, że czynsze ustalone, np. przez gminę, muszą uwzględniać realia rynku, w konsekwencji są one – w pewnym sensie – wynikiem zderzenia oczekiwań właściciela budynku i potencjalnego lokatora. Akcentując wprowadzenie czynszu wolnego, trzeba jednak odnotować, że już pod rządami ustawy o najmie lokali, w razie zawierania nowych umów najmu, strony korzystały ze swobody ustalania czynszu. Pod tym względem sytuacja prawna nie zmieniła się. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że przyjęta zasada ustalania stawki czynszu przez strony w umowie, jest poprawna. Należy jednak zasygnalizować istnienie pewnych, sprawdzonych w praktyce innych państw, mechanizmów prawnych, które – bez powrotu do reglamentacji czynszu – pozwalają potencjalnemu najemcy ocenić, czy żądany czynsz nie jest rażąco wygórowany. Ustawodawca polski nie przewidział tego rodzaju instrumentów prawnych. Trybunał Konstytucyjny nie analizuje jednak w tym miejscu potrzeby wprowadzenia regulacji

mającej na celu przeciwdziałanie ewentualnemu wykorzystywaniu przez właścicieli budynków ich pozycji dominującej i stosowaniu przez nich nieuczciwych praktyk rynkowych, którym – stosownie do art. 76 Konstytucji – powinien przeciwdziałać ustawodawca. Umowne kształtowanie stawki początkowej czynszu nie było zresztą we wniosku podane w wątpliwość.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż dopuszczenie przez ustawodawcę umownej formy kształtowania czynszu w żadnym razie nie jest równoznaczne z pełną swobodą lub dowolnością ustalania jego wysokości. Regulacja prawna będąca przedmiotem oceny w niniejszej sprawie pozostaje w ścisłym związku z tym stwierdzeniem; ustawodawca nie przewidział wprawdzie żadnego mechanizmu zapobiegającego narzucaniu nadmiernie wysokiej stawki początkowej czynszu, ale – w kwestionowanym art. 9 ust. 3 – reglamentacji poddał podwyżki czynszu. Z ogólnych założeń ustawy o ochronie praw lokatorów wynika, że przepis ma zastosowanie do wszystkich stosunków lokatorskich, zarówno powstałych w przeszłości, na podstawie decyzji administracyjnych, jak i stosunków umownych, w których stawka początkowa czynszu została ustalona w drodze negocjacji między stronami. Obojętne jest przy tym, czy umowa została zawarta jeszcze pod rządami dawnej ustawy, czy jeszcze wcześniej, czy też pod rządami obecnie obowiązującej ustawy. W tym sensie art. 9 ust. 3 stanowi pewną nowość w stosunku do dawnej regulacji, która nie przewidywała żadnej kontroli czynszu umownego, reglamentując jedynie czynsz regulowany. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, w momencie przejścia od czynszu regulowanego do czynszu umownego, ograniczenie dopuszczalności jego podwyżek jest koniecznością. Dotyczy ona również, jak się wydaje, stawek początkowych. W większości państw europejskich ustawodawcy kontrolują wzrost czynszu najmu. Wprowadzenie odpowiedniego mechanizmu w prawie polskim wydaje się szczególnie uzasadnione, a jego niezbędność wynika przede wszystkim z niedostatku mieszkań i braku rynku najmu, na którym mogłyby się kształtować ceny. Bardzo niski poziom podaży mieszkań do wynajęcia tworzy sytuację, w której lokatorzy mogą być poddani dyktatowi wynajmujących. Stąd konieczność reglamentacji wzrostu czynszu.

Uznając ją, Trybunał Konstytucyjny wyraża jednak przekonanie, iż mechanizm wprowadzony w kwestionowanym przepisie jest wadliwy i – obiektywnie rzecz oceniając – nie nadaje się do osiągnięcia żadnego z celów, jakim – według założeń ustawodawcy – miał służyć. Jak bowiem należy sądzić, celem art. 9 ust. 3 ustawy było – z jednej strony – “urealnienie” czynszów regulowanych, pobieranych w chwili wejścia w życie ustawy na podstawie uchwał rad gmin, z drugiej zaś – utrzymanie w ryzach czynszów umownych, ustalanych przez strony. Jednak na skutek łącznego unormowania sytuacji wszystkich właścicieli, bez względu na datę powstania stosunku najmu i bez względu na dotychczasowy reżim, któremu stosunek najmu podlegał, kwestionowany przepis nie realizuje tych założeń legislacyjnych.

Uzasadnienie tej krytycznej oceny wymaga bliższej analizy przepisu. Zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy “podwyżki czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, nie mogą w danym roku przekraczać średniorocznego wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w minionym roku w stosunku do roku poprzedzającego rok miniony nie więcej niż o:

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

Zarówno z założeń ogólnych ustawy, jak i z treści przepisu wynika, iż ma on dotyczyć ogółu stosunków mieszkaniowych, bez względu na tytuł prawny do korzystania z lokalu i bez względu na czas powstania stosunku prawnego. Trybunał pozytywnie ocenia dążenie ustawodawcy do nadania przepisowi charakteru powszechnego, choć – jak słusznie zwraca uwagę wnioskodawca – powszechność została złamana już w ustawie, gdyż wyłączono spod jej zakresu lokale znajdujące się w zasobach towarzystw budownictwa mieszkaniowego (art. 29), a w stosunku do spółdzielni mieszkaniowych dopuszczono złagodzenie ograniczeń (art. 9 ust. 7). Do oceny tych wyłączeń wypadnie powrócić w dalszych rozważaniach. Na obecnym ich etapie należy skonstatować, iż w praktyce kwestionowany przepis ma zastosowanie do czynszu najmu. Ustawodawca nie rozróżnił przy tym zasad podwyżek w odniesieniu do stosunków, które wcześniej były objęte czynszem regulowanym i tych, w których czynsz został ukształtowany umownie. Jednak oceny konstytucyjności należy dokonać odrębnie w odniesieniu do każdej z tych sytuacji.

3. W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny zajął się wpływem regulacji zawartej w art. 9 ust. 3 ustawy na sytuację właścicieli mieszkań, w których pod rządami ustawy o najmie lokali mieszkalnych obowiązywał czynsz regulowany. Kwestionowany przepis, w ocenie Trybunału, nie tylko “zamroził” niekorzystną sytuację właścicieli, powstałą pod rządami ustawy z 1994 r. i ocenioną przez Trybunał jako niezgodną z Konstytucją, ale wręcz – ze względu na zmieniające się warunki ekonomiczne – sytuację tę pogorszył. Dla udowodnienia tej tezy Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na następujące fakty.

W momencie wejścia w życie obecnej regulacji (10 lipca 2001) najemcy płacili czynsz ustalony przez rady gmin, który – według informacji dostarczonych przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast – średnio pokrywał 60% bieżących kosztów eksploatacji budynków. Nowa ustawa nie dostosowała obowiązujących stawek czynszu do wysokości, jaką można by – ewentualnie – ustalić w oparciu o wytyczne sformułowane przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku. Ustawodawca nie dał też właścicielom budynków możliwości podniesienia czynszu do stanu gwarantującego pokrycie kosztów. Ustawa o ochronie praw lokatorów zamroziła poziom czynszu i przyjęła go za punkt wyjścia do dokonywania na przyszłość podwyżek. Praktyczną konsekwencją jest to, że hipoteza art. 9 ust. 3 ustawy odnosi się do czynszów o wysokości poniżej 1% i między 1 a 2% wartości odtworzeniowej. Takie stawki rzeczywiście są w Polsce rozpowszechnione, ale – jak tego dowodził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 12 stycznia 2000 r. – ich narzucanie właścicielom budynków w praktyce oznacza obarczenie ich ciężarem dofinansowania najmu mieszkań i pociąga za sobą ich straty.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, racjonalne ukształtowanie poziomu czynszu wymagało dokonania jednej z dwu operacji: albo jednorazowego podniesienia zaniżonych stawek czynszu regulowanego i restryktywnej ochrony lokatorów przed ich dalszymi podwyżkami, albo – przy zamrożeniu istniejących stawek – dopuszczenia znacznych, stosunkowo szybko następujących po sobie podwyżek, do chwili osiągnięcia akceptowanego poziomu. Tymczasem ustawodawca, zachowując nieracjonalnie niskie stawki wyjściowe czynszu, dopuścił tylko ściśle reglamentowane podwyżki, uzależniając je przy tym od stopy inflacji. Ustawodawca nie wziął pod uwagę, iż przy ciągle malejącej stopie inflacji dopuszczalne podwyżki są minimalne, wynoszą zaledwie kilka procent czynszu i – ze względów rachunkowych – nie dają szans na dojście do stawki gwarantującej opłacalność, czy przynajmniej zwrot kosztów utrzymania kamienicy.

Obniżenie inflacji, generalnie będące wszak oznaką normalizacji gospodarki, dla właścicieli kamienic oznacza stagnację czynszu na niskim poziomie.

Pogorszenie sytuacji właścicieli mieszkań, którzy pobierali czynsz regulowany, wynika także z porównania poziomu podwyżek czynszu – przeprowadzanych na gruncie ustawy z 1994 r. – z obecnie dopuszczalnymi podwyżkami. Jak wynika z informacji Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, zbieranych pod rządami ustawy z 1994 r. i dostarczonych Trybunałowi w toku postępowania w sprawie P 11/98, rady gmin podnosiły corocznie stawki czynszu regulowanego w sposób istotny; w 1996 r. średnio o 30% przy blisko 20% inflacji, ale już w 1997 r. – średnio o 31% przy 13% inflacji. Tempo dochodzenia do czynszu racjonalnego było szybsze niż obecnie, już choćby dlatego, że gminy, same będąc właścicielami budynków mieszkalnych, instytucjonalnie były zainteresowane realnym podnoszeniem czynszu.

Trybunał Konstytucyjny zwraca wreszcie uwagę, iż na tle dawnej regulacji właściciele budynków mieszkalnych mieli w perspektywie uwolnienie czynszu. Niezależnie bowiem od wysokości czynszu regulowanego, narzuconego im przez gminę, mieli świadomość, że począwszy od 2005 r. będą mogli swobodnie negocjować stawki. Tymczasem w świetle art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie lokatorów ta korzystna perspektywa zniknęła. Wprawdzie po 2004 r. nie będzie już obowiązywał pułap 3% wartości odtworzeniowej lokalu przewidziany w art. 28 ust. 2 ustawy, ale – ze względu na treść art. 9 ust. 3 – dojście do tego pułapu i tak nie jest realne. Zamrożenie w tym przepisie stawek czynszu istniejących w chwili wejścia w życie ustawy praktycznie przekreśliło nadzieje właścicieli budynków na osiąganie zysków nawet po zakończeniu 10-letniego okresu ochronnego, przewidzianego przez ustawodawcę dla najemców.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wskazane wyżej okoliczności wystarczająco uzasadniają tezę, iż sytuacja właścicieli budynków mieszkalnych objętych wcześniej czynszem regulowanym jest obecnie zdecydowanie mniej korzystna, niż ta pod rządami ustawy o najmie lokali mieszkalnych. Przyczyną pogorszenia sytuacji tej grupy właścicieli jest niewątpliwie przyjęty w art. 9 ust. 3 ustawy mechanizm podwyżek czynszu. Wypada zgodzić się z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, że pogorszenie to jest tym bardziej oczywiste, gdy zestawia się sytuację tej grupy właścicieli z położeniem prawnym osób, które udostępniły swoje lokale do zamieszkania na podstawie umów.

Przechodząc do analizy tych przypadków korzystania z lokali, które opierają się na wynegocjowanej przez strony umowie, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż wpływ kwestionowanego przepisu na tę sferę stosunków mieszkaniowych także musi być oceniony krytycznie. Niewątpliwie bowiem art. 9 ust. 3 ustawy reguluje również podwyżki czynszów ustalonych umownie, czy to pod rządami poprzednich czy obecnie obowiązującej ustawy. O ile jednak można powiedzieć, że w odniesieniu do czynszów dawniej regulowanych przepis ten “reglamentuje” ich podwyżki, o tyle jego stosowanie w odniesieniu do czynszów określonych przez strony w drodze negocjacji oznacza zgodę ustawodawcy na ekonomicznie nieuzasadnione podwyżki. Stwierdzenie to wymaga wyjaśnienia. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, iż regulacja zawarta w art. 9 ust. 3 ustawy nie służy dobrze ochronie lokatorów, którzy w drodze umowy z właścicielem wynegocjowali stawkę czynszu. Powszechnie wiadomo, że lokator, zwłaszcza w panującej w Polsce sytuacji mieszkaniowej, jest słabszą stroną stosunku prawnego. Na ogół musi zaakceptować stawkę żądaną przez wynajmującego, bez możliwości powołania się na podobne stosunki najmu w okolicy. Trybunał zwraca uwagę, iż ustawodawca polski nie przewidział instytucji zbliżonej do tzw. “lustra czynszowego”, funkcjonującej w niektórych państwach europejskich, a umożliwiającej potencjalnemu najemcy porównanie poziomu czynszów pobieranych w danej gminie. W konsekwencji, z góry można założyć, że

czynsze wolne kształtują się korzystnie dla właścicieli, a w każdym razie na pewno odpowiadają wartości rynkowej prawa najmu. To samo stwierdzenie można odnieść do innych stosunków prawnych, na podstawie których lokatorzy korzystają z mieszkań. Przy takim założeniu, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, upoważnienie właścicieli mieszkań do podnoszenia czynszu ponad inflację, jak na to pozwala art. 9 ust. 3 pkt 3 ustawy, jest pozbawione podstaw. Dopuszczenie, by czynsz wolny, wynegocjowany z lokatorem, rósł szybciej niż inflacja nie znajduje żadnego uzasadnienia w realiach ekonomicznych, działa zdecydowanie proinflacyjnie, a ponadto w sposób oczywisty kłóci się z celem ustawy, którym jest – zgodnie z jej tytułem – ochrona praw lokatorów. Trybunał Konstytucyjny wyraża przekonanie, że podwyżki czynszu umownego w żadnym razie nie mogą przekraczać poziomu inflacji. Inną jest rzeczą dopuszczenie podwyżek w przypadku dokonania przez właściciela budynku remontów, które podnoszą jakość mieszkania, zwiększają jego komfort lub wpływają na zmniejszenie opłat ponoszonych odrębnie przez najemcę, przykładowo – za ogrzewanie mieszkania. Trybunał podkreśla, iż obce ustawodawstwa wprowadzają specjalny tryb podnoszenia czynszu w takich przypadkach, także przewidując ochronę lokatora, np. przed zaskakującymi go remontami, czy nierzetelnym wyliczaniem ich kosztów.

Podsumowując ten fragment rozważań Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że choć zarzut niezgodności z Konstytucją sformułowany jest ogólnie pod adresem art. 9 ust. 3 ustawy, w istocie wnioskodawca kwestionuje negatywny wpływ tego przepisu na kształt unormowania stosunków najmu nawiązanych w przeszłości na podstawie decyzji administracyjnych, do których ustawa z 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych nakazała – niezależnie od podmiotu będącego właścicielem budynku – stosować czynsz regulowany. Trybunał Konstytucyjny podziela krytyczną ocenę skutków, jakie niesie ze sobą stosowanie art. 9 ust. 3 do tej właśnie grupy stosunków najmu. Wniosek płynący z wyżej poczynionych ustaleń, idzie jednak dalej. Trybunał ocenia bowiem, że mechanizm podwyżek czynszu przewidziany w kwestionowanym przepisie nadmiernie uprzywilejowuje tych właścicieli mieszkań, którzy wynajmują je na podstawie negocjowanych z lokatorami umów. Przepis nie chroni lokatorów przed nieuzasadnionymi podwyżkami czynszu, bezpodstawnie przyznając właścicielom prawo podnoszenia stawek co 6 miesięcy, przekraczając stopę inflacji. W konsekwencji, Trybunał Konstytucyjny negatywnie ocenia mechanizm statutowany w art. 9 ust. 3 ustawy: wobec jednej grupy właścicieli mieszkań przepis jest zbyt restrykcyjny, dla innej stwarza przywileje nieuzasadnione z ekonomicznego punktu widzenia.

4. Krytyczna ocena mechanizmu podwyżek czynszu przyjętego przez ustawodawcę w art. 9 ust. 3 ustawy nie musi w sposób konieczny oznaczać, iż kwestionowany przepis narusza Konstytucję. Badanie konstytucyjności zakwestionowanego przepisu wymaga uwzględnienia dalszych kryteriów.

Dotychczasowe rozważania wykazały, że sytuacja właścicieli, których dotyczył wyrok Trybunału z dnia 12 stycznia 2000 r. nie uległa poprawie; przeciwnie – treść art. 9 ust. 3 ustawy utrwaliła stan naruszenia własności. Na tym etapie rozważań niezbędne jest ustalenie, jak wygląda ich sytuacja w innych dziedzinach, poza ograniczeniem podwyżek czynszu. Gdyby bowiem po wydaniu wyroku Trybunału z 12 stycznia 2000 r. ustawodawca zmienił w sposób zasadniczy któryś z elementów kształtujących sytuację prawną właścicieli budynków, rekompensując im straty związane z zaniżonymi czynszami najmu, ocena samej wysokości czynszu dokonywana w niniejszej sprawie musiałaby przebiegać według innych kryteriów, niż wskazane przez Trybunał w 2000 r.

W okresie po wydaniu wyroku z 12 stycznia 2000 r., poza wprowadzeniem nowej ustawy dotyczącej ochrony praw lokatorów, nie nastąpiły zmiany legislacyjne, które w szerszym zakresie zmieniłyby sytuację właścicieli budynków. Nadal ciążą na nich obowiązki wynikające z Prawa budowlanego, których niewykonywanie, jak podkreśla Rzecznik Praw Obywatelskich, obwarowane jest sankcjami karnymi. Nie zmieniły się przepisy regulujące podatek dochodowy od osób fizycznych, przynajmniej gdy chodzi o dopuszczalność odliczania od podatku (lub podstawy opodatkowania) kwot wydatkowanych na utrzymanie budynków, w których mieszkania są wynajmowane lokatorom. Ustawodawca nie wprowadził też preferencyjnych kredytów na remonty. Zgodnie z tym, co wyjaśnia Rzecznik Praw Obywatelskich, mechanizmy przewidziane w ustawie z 26 kwietnia 2001 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów udzielanych na remont budynków mieszkalnych (Dz. U. Nr 76, poz. 803) w istocie nie mogły znaleźć zastosowania do właścicieli domów, w których mieszkania w przeszłości objęte były czynszem regulowanym. Nie ulega bowiem wątpliwości, że czynsz ten jest zbyt niski, by dochody z niego przeznaczyć na spłatę kredytu, a taki warunek jego udzielenia przewidywała ustawa. Cała regulacja została zresztą uchylona z dniem 1 stycznia 2002 r. mocą ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. z 2001 r. Nr 134, poz. 1509). Trybunał Konstytucyjny zwraca też uwagę, że pod rządami ustawy o ochronie praw lokatorów nie poprawiła się w zasadzie sytuacja właścicieli budynków w zakresie możliwości zakończenia stosunku najmu.

Trybunał Konstytucyjny ocenia, że istnieją podstawy do skonstatowania stabilności "otoczenia prawnego" ocenianej regulacji. W konsekwencji, w pełni uzasadnione jest odwołanie się do argumentów, jakimi posługiwał się Trybunał Konstytucyjny oceniając art. 56 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych. Choć zmieniły się poddane analizie przepisy, a ocena dotyczy całkowicie różnych instrumentów prawnych (w dawnej ustawie – czynsz regulowany; obecnie – reglamentacja podwyżek), istota sporu i przedmiot oceny pozostają w istocie te same: chodzi o sytuację właścicieli lokali mieszkalnych, którym ustawodawca narzuca zaniżone stawki czynszu najmu. Dodatkowo, na tle art. 9 ust. 3 ustawy niezwykle wyraźne stało się zróżnicowanie położenia właścicieli budynków w zależności od tego, czy są podmiotami stosunku najmu podlegającego w przeszłości czynszowi regulowanemu, czy też umowy najmu z czynszem wolnym. Jak to wykazano wyżej, w praktyce działanie mechanizmu podwyżki czynszu pogrąża tę pierwszą grupę właścicieli, a jednocześnie w sposób nieuzasadniony, kosztem lokatorów, promuje drugą.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza więc, że regulacja zawarta w kwestionowanym przepisie jest równoznaczna z dalszym naruszaniem prawa własności określonej grupy właścicieli budynków mieszkalnych, a mianowicie tych właścicieli, z którymi stosunek najmu został nawiązany na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale lokalu albo na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami. Ustawodawca nie tylko nie zweryfikował stawek czynszu regulowanego, uznanych za niekonstytucyjne, ale dodatkowo, poprzez wprowadzenie restrykcyjnego przepisu dotyczącego podwyżek czynszu, praktycznie zamroził ich wysokość na poziomie, którego nie da się pogodzić z konstytucyjnymi gwarancjami prawa własności.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzenie niezgodności art. 9 ust. 3 ustawy z przepisami chroniącymi własność, musi być poprzedzone zbadaniem, czy treść tego przepisu nie jest zdeterminowana koniecznością ochrony praw nabytych. Innymi słowy, czy ustawodawca, ze względu na wcześniejsze unormowanie tej kwestii nie był zmuszony do nadania art. 9 ust. 3 ustawy takiej treści, jaka obecnie jest kwestionowana.

Jak wyjaśnił Trybunał w wyroku z 12 stycznia 2000 r., kształtując stawki czynszu ustawodawca musi zadbać o realizację gwarancji przyznanych najemcom w ustawie z 1994 r.; tzn. przynajmniej do końca 2004 r. płacony przez nich czynsz nie może przekroczyć w stosunku rocznym 3% wartości odtworzeniowej. W uzasadnieniu podkreślono, że ewentualne dopuszczenie przez ustawodawcę do przekroczenia tej granicy przed wyznaczonym terminem mogłoby zostać uznane za niezgodne z Konstytucją. Także obecnie, pod rządami ustawy o ochronie praw lokatorów, stanowisko to nie może być podawane w wątpliwość. Trybunał Konstytucyjny uznaje konieczność kontynuacji ochrony tej grupy lokatorów, którzy nawiązali stosunek najmu na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lokalu, a którym – w ustawie z 1994 r. – ustawodawca zagwarantował maksymalną wysokość czynszu w oznaczonym czasie. Trybunał zwraca jednak uwagę na treść art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, który stanowi: “Do dnia 31 grudnia 2004 r. w stosunkach najmu powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy, wysokość czynszu w lokalach, w których obowiązywał w dniu wejścia w życie ustawy czynsz regulowany, nie może przekraczać w stosunku rocznym 3% wartości odtworzeniowej lokalu.” W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zacytowany przepis jest wypełnieniem zobowiązania, jakie ciążyło na ustawodawcy od chwili uchwalenia poprzedniej ustawy; czyni on zadość postulatowi bezpieczeństwa prawnego najemców lokali i gwarantuje zachowanie przez nich sytuacji prawnej nabytej pod rządami dawnej ustawy. Wzgląd na ochronę praw nabytych nie uzasadnia zatem treści art. 9 ust. 3 ustawy.

Analizując argumenty, które w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji usprawiedliwiłyby kwestionowane ograniczenie prawa własności, Trybunał Konstytucyjny konstatuje, iż w zestawieniu ze stanem prawnym i sytuacją gospodarczą, na tle których zapadł wyrok z 12 stycznia 2000 r., nie zaszły żadne zmiany zmuszające ustawodawcę do tak restrykcyjnego potraktowania grupy właścicieli, którzy pod rządami dawnej ustawy pobierali czynsz regulowany. Wypada powtórzyć za uzasadnieniem powołanego wyroku, iż ograniczenia te podyktowane są niewątpliwie potrzebą ochrony porządku publicznego i praw innych osób, tj. najemców (uzasadnienie s. 43, 44). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga jednak, by ograniczenia prawa były konieczne. W przypadku czynszu najmu, Trybunał Konstytucyjny za “konieczne” – w każdym razie w okresie przejściowym – uznał ograniczenia prawa własności “przekreślające swobodę pobierania pożytków przez ustalenie wysokości czynszu w taki sposób, aby czynsz pokrywał tylko koszty eksploatacji i utrzymania budynku” (s. 44). Zejście poniżej tego minimum Trybunał ocenił jako niekonstytucyjne. Przerzucenie ciężaru dofinansowania najmu wyłącznie na jedną grupę społeczną, jaką stanowią właściciele budynków mieszkalnych, także zostało uznane za niekonstytucyjne, gdyż “nie tylko na nich ciąży obowiązek solidaryzmu i pomocy słabszym” (s. 44). Trybunał Konstytucyjny dostrzegł i nadal dostrzega możliwość zastosowania innych, niż przyjęte, rozwiązań prawnych, które doprowadziłyby do bardziej równomiernego rozłożenia na członków społeczeństwa ciężaru wynikającego z konieczności zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Obciążenie nim wyłącznie jednej grupy właścicieli budynków mieszkalnych nie jest więc konieczne. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny ocenia, że – będące skutkiem stosowania art. 9 ust. 3 ustawy – ograniczenie prawa własności osób związanych stosunkiem najmu w przeszłości objętym czynszem regulowanym, nie odpowiada kryteriom zasady proporcjonalności i wykracza poza dopuszczalny poziom ograniczeń prawa własności wskazany w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zasadniczy sens wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2000 r. polegał na wskazaniu granic, w jakich powinien mieścić się czynsz tzw. regulowany: nie przekraczając (w 10-letnim okresie przejściowym) pułapu 3% wartości odtworzeniowej

lokalu, powinien uwzględniać prawa właściciela. Kształtowanie wysokości czynszu ma służyć realizacji jednego z uprawnień właścicielskich, ale jednocześnie nie może pomijać praw lokatorów. Przyjęcie w ustawie określonych zasad ustalania stawek czynszu i jego podwyższania powinno stworzyć podstawy zachowania równowagi między dwoma prawami. Przypominając swe wcześniejsze stanowisko Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że o ile ustawa o ochronie praw lokatorów przez wprowadzenie przepisu przejściowego – art. 28 ust. 2 – zabezpieczyła interes najemców, o tyle zlekceważyła niemal całkowicie interesy tej grupy właścicieli budynków (mieszkań), którzy są związani stosunkami najmu poddanymi wcześniej reżimowi czynszu regulowanego. Uzasadnione jest więc uznanie regulacji zawartej w art. 9 ust. 3 ustawy za niezgodną z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie oznacza to jednak otwarcia drogi do podważania wysokości czynszu należnego za okres poprzedzający ogłoszenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw.

Z drugiej strony, przepis ten, w zakresie w jakim ma zastosowanie do czynszów ukształtowanych umownie, zarówno tzw. czynszu wolnego ustalonego pod rządami dawnej ustawy, jak i czynszu ustalonego według reguł rynkowych pod rządami obecnej ustawy, narusza konstytucyjnie chronione prawa lokatorów. Łamiąc fundamentalną zasadę prawa zobowiązań pozwala bowiem jednej stronie stosunku umownego (właścicielowi w rozumieniu ustawy), wbrew woli kontrahenta, zmieniać treść umowy, tj. podnosić wysokość należnego świadczenia. Podwyższanie opłat za mieszkanie, w granicach wskazanych w art. 9 ust. 3, jest przy tym całkowicie dowolne i nie wymaga żadnego uzasadnienia, w szczególności – nie wiąże się ze zwiększeniem wartości świadczenia niepieniężnego, jakim jest udostępnienie lokalu. Trybunał zwraca uwagę, że kwestionowany przepis dotyczy także wysokich, nawet przekraczających 3% stawki odtworzeniowej, czynszów umownych. W konsekwencji, kwestionowany przepis zmusza lokatorów, którzy zaakceptowali wynegocjowaną stawkę początkową czynszu, do wnoszenia coraz wyższej opłaty za niezmienione świadczenie. Jest to oczywiste naruszenie ich praw wynikających z umowy najmu lub innej umowy, stanowiącej podstawę korzystania z lokalu. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że prawa te, jako prawa majątkowe, także są chronione przez art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, które przewidują ochronę nie tylko własności, ale także innych praw majątkowych, w tym na pewno prawa najmu (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., wcześniej: wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., K. 34/98, OTK ZU nr 4/1999, s. 478-479). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego istnieją podstawy do uznania, że art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji także z punktu widzenia lokatorów płacących czynsz lub inne opłaty w wysokości ustalonej umownie. W tym przypadku narusza on inne niż własność prawa majątkowe.

5. Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do ustalania minimalnej wysokości czynszu, nie jest też powołany do tego, by wskazać taką jego wysokość, przy której nie można by już powiedzieć, że prawo właściciela jest naruszane. Wydaje się oczywiste, że nie istnieje jakaś uniwersalna, magiczna stawka, lecz – przeciwnie – musi ona być zróżnicowana w zależności od wielu czynników, ukształtowana przez konkretne warunki lokalne. Trybunał nie jest też władny dyktować treści przepisów właściwie regulujących stosunki najmu mieszkania. Trybunał może jednak wskazać pewne kierunki regulacji, które mieściłyby się w ramach obowiązującego porządku konstytucyjnego, przewidującego zarówno gwarancje prawa własności, jak i prawa najmu, a także – narzucającego władzy publicznej obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli i przeciwdziałania bezdomności.

Z punktu widzenia ochrony praw właścicieli, Trybunał Konstytucyjny raz jeszcze podkreśla decydujące znaczenie prawidłowo ustalonego poziomu kosztów utrzymania i bieżącej eksploatacji budynku. Wyznacza on absolutne minimum stawki czynszu. Warto przypomnieć, że nieobowiązujący już art. 21 ust. 1 ustawy z 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych wyliczał, w sposób dość precyzyjny elementy składające się na koszty utrzymania i eksploatacji. Problem polegał jednak na tym, że gminy, przy ustalaniu stawek czynszu regulowanego, nie zawsze uwzględniały w sposób rzetelny wszystkie te elementy. Problem, jaki pojawił się na tle art. 9 ust. 3 obecnie obowiązującej ustawy wydaje się jednak poważniejszy. Polega on na tym, że ustawodawca – akceptując stawki czynszu obowiązujące w chwili wejścia w życie ustawy – całkowicie oderwał wysokość czynszu od kosztów eksploatacji i utrzymania budynku. W konsekwencji, ustawodawca uznał, że nawet jeśli w danej gminie czynsz pokrywa tylko 60% tych kosztów, powinien zostać zachowany, a dopuszczalne podwyżki podlegają ograniczeniom wynikającym z art. 9 ust. 3 ustawy. Trybunał Konstytucyjny wyraża przekonanie, że podstawą ładu – także konstytucyjnego – w dziedzinie czynszu najmu lub opłat za używanie lokalu, musi być powiązanie ich wysokości z kosztami rzeczywiście ponoszonymi przez właścicieli budynków i zachowanie równowagi praw i obowiązków stron.

Takie stanowisko ma swoje głębokie uzasadnienie nie tylko w płaszczyźnie ekonomicznej, konstytucyjnej, ale także w konstrukcji stosunku prawnego, na którym zwykle opiera się prawo do używania lokalu, a zatem – w konstrukcji umowy najmu. Zgodnie z definicją zawartą w art. 659 k.c. najem jest klasyczną umową wzajemną, w której obowiązki jednej strony stanowią odpowiednik obowiązków kontrahenta. Mówi się, iż zobowiązanie jednej ze stron stanowi przyczynę, podstawę prawną zobowiązania drugiej. Istotą tej umowy jest zatem wyważenie wzajemnych praw i obowiązków. Utrzymywanie przez dłuższy czas, w sposób wymuszony, sytuacji, w której obowiązki jednej ze stron są oczywiście nieproporcjonalne do obowiązków drugiej, jest sprzeczne z podstawowymi zasadami prawa zobowiązań, a w szerszej perspektywie – musi prowadzić do ekonomicznego unicestwienia podmiotu nadmiernie obciążonego. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że te teoretyczne rozważania przekładają się na coraz częściej spotykane opinie praktyków o postępującej degradacji substancji mieszkaniowej i rozszerzającym się substandardzie mieszkań. Konsekwencje tego stanu rzeczy mają wymiar nie tylko ekonomiczny, ale także daleko idące skutki społeczne. Zachowanie czynszów na poziomie niższym od kosztów utrzymania i eksploatacji budynków utrwala te niekorzystne tendencje.

Z kolei gdy chodzi o realizację konstytucyjnie gwarantowanych praw najemców, Trybunał Konstytucyjny podkreśla przede wszystkim, iż mimo stwierdzenia w niniejszym wyroku niekonstytucyjności art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, w ustawie pozostają istotne ograniczenia swobody podnoszenia czynszu. Najważniejszym jest niewątpliwie pozostający w mocy art. 28 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym, w stosunkach objętych dawniej czynszem regulowanym, do 31 grudnia 2004 r. stawka czynszu w skali rocznej nie może przekroczyć 3% wartości odtworzeniowej lokalu. Innym poważnym ograniczeniem jest wyrażona w art. 9 ust. 1 ustawy zasada, iż “podwyższanie czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, nie może być dokonywane częściej niż co 6 miesięcy”. Przepis ten pozostaje w mocy, hamując tempo podnoszenia czynszu. Trybunał Konstytucyjny zwraca też uwagę na zawartą w kodeksie cywilnym regulację trybu wypowiedzania wysokości czynszu najmu. Otóż, zgodnie z art. 685¹ k.c., dodanym przez art. 26 pkt 9 ustawy o ochronie praw lokatorów, “Wynajmujący lokal może podwyższyć czynsz, wypowiedzając dotychczasową wysokość czynszu najpóźniej na miesiąc naprzód, na koniec miesiąca kalendarzowego”. Przepis ten,

choć zawarty w innej ustawie, niewątpliwie ma zastosowanie do podnoszenia czynszu płaconego w stosunkach regulowanych ustawą o ochronie praw lokatorów. Niezastowanie przez wynajmującego trybu przewidzianego w kodeksie, a zatem np. zaskoczenie podwyżką, skutkować będzie jej odsunięciem w czasie.

Trybunał Konstytucyjny sygnalizował powyżej, iż obowiązującą regulację ochrony praw lokatorów uważa za niewystarczającą. Niezbędne wydaje się wskazanie pewnych granic stawki początkowej czynszu umownego, w szczególności poprzez powiązanie jego wysokości ze standardem lokalu i jego położeniem. Zależność taka, jak należy sądzić, jest kształtowana przez rynek i – w ujęciu statystycznym – na pewno da się wykazać jej istnienie. Publikowanie danych o wysokości czynszów, czy to przez poszczególne jednostki samorządowe, czy przez Urząd Mieszkalnictwa, czy też organizacje zajmujące się ochroną konsumentów, pozwoliłoby uniknąć rażącego wygórowania czynszu w konkretnych, indywidualnych przypadkach. Tym samym łatwiej byłoby ujawniać i eliminować zjawisko wykorzystywania pozycji dominującej właścicieli lokali. Publikacja danych o średniej wysokości czynszów w poszczególnych rodzajach mieszkań pozwoliłaby też zapobiegać nieuzasadnionym podwyżkom czynszów. Miałoby to szczególne znaczenie w momencie utraty mocy obowiązującej przez art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów. Ponieważ przedmiotem najmu są mieszkania o bardzo zróżnicowanym standardzie, a poziom utrzymania kamienic także nie jest jednakowy, dochodzenie do górnej granicy 3% wartości odtworzeniowej powinno następować w zróżnicowanym tempie. Co więcej, wydaje się oczywiste, że nie we wszystkich kamienicach uzasadnione byłoby osiągnięcie tego pułapu. W szczególności nie byłoby to uzasadnione w sytuacjach, gdy mieszkania są pozbawione podstawowych wygód, stan ogólny budynku jest zły, a właściciel nie podejmuje żadnych działań zmierzających do jego poprawy.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, stworzenie regulacji prawnej, która brałaby pod uwagę nie tylko interesy lokatorów, których stosunek najmu powstał pod rządami dawnego prawa przewidującego czynsze regulowane, ale skutecznie chroniłaby ogół lokatorów, także tych, którzy prawo swe wywodzą z negocjowanej umowy, w świetle art. 75 ust. 1 Konstytucji jest obowiązkiem władzy publicznej.

6. Trybunał Konstytucyjny nie analizował bliżej zawartych w uzasadnieniu wniosku krytycznych uwag dotyczących niekonsekwencji ustawodawcy wyrażającej się “w całkowitej rezygnacji” z regulowania wysokości czynszu “w odniesieniu do stosunków prawnych powstających pod rządami ustawy o ochronie praw lokatorów” oraz sformułowanego w uzasadnieniu zarzutu dyskryminacji prywatnych właścicieli budynków w zestawieniu ze spółdzielniami mieszkaniowymi i towarzystwami budownictwa społecznego. Krytyka rozwiązań ustawowych w tym zakresie, przyjętych przez ustawodawcę w ustawie o ochronie praw lokatorów, nie znalazła wyrazu w petitum wniosku, stąd Trybunał nie oceniał ich zgodności z Konstytucją. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w różnych kwestiach związanych z prawem do mieszkania i oceną stosunku najmu znalazło jednak wyraz w licznych orzeczeniach.

W związku z krytycznymi uwagami sformułowanymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich wypada przypomnieć przede wszystkim, iż w uzasadnieniu wyroku z 12 stycznia 2000 r. Trybunał wyraźnie stwierdził, że pojęcie “czynszu wolnego” nie jest równoznaczne z pojęciem “czynszu dowolnego”; swoboda stron w kształtowaniu czynszu nie oznacza dowolności. Jako oczywiste wyznaczniki jego wysokości Trybunał wskazał przepisy kodeksu cywilnego: art. 5, art. 58 § 2 i art. 388 (s. 44 uzasadnienia). Na tle obecnie obowiązującego stanu prawnego, Trybunał Konstytucyjny nie tylko podziela to zapatrywanie, co znalazło wyraz w wyżej formułowanych тезach, ale ocenia, że

kwestionowany art. 9 ust. 3 ustawy bezpodstawnie uprzywilejowuje właścicieli lokali oddających je do używania w zamian za czynsz ustalany umownie.

Gdy zaś chodzi o zróżnicowanie reżimów prawnych, którym poddano korzystanie z lokali mieszkalnych, Trybunał Konstytucyjny, nawiązując do postanowienia sygnalizacyjnego z 4 kwietnia 2001 r. (S. 2/01), uznaje potrzebę stworzenia spójnego systemu ochrony lokatorów. Nie chodzi jednak o jednolite rozwiązanie prawne dla wszystkich form korzystania z lokalu. W szczególności Trybunał podkreśla, że – niezależnie od rozwiązań ogólnych przyjmowanych na przyszłość – na ustawodawcy ciąży obowiązek zachowania ochrony najemców, których stosunek prawny powstał jeszcze przed wejściem w życie ustawy z 1994 r. Z drugiej strony, na odrębne, bardziej liberalne, potraktowanie zasługują te stosunki prawne, w których korzystający z mieszkania jest jednocześnie współuprawniony do podejmowania pewnych decyzji dotyczących nieruchomości i położonych na nich budynków.

IV

Przechodząc do rozważenia zarzutu niezgodności z Konstytucją art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie lokatorów, Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Sprawa dotyczy problemu tzw. “eksmisji na bruk”, a zatem orzeczenia nakazu opróżnienia lokalu bez zapewnienia osobie eksmitowanej lokalu zastępczego. Zrozumienie treści kwestionowanego przepisu i ocena jego zgodności z Konstytucją wymaga przedstawienia ewolucji rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę. Ustawa z 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych wprowadziła do prawa polskiego możliwość orzeczenia eksmisji bez przyznania mieszkania zastępczego. Jej art. 36 ust. 1 w pierwotnym brzmieniu przewidywał wprawdzie, że sąd “może w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu orzec o uprawnieniu najemcy do otrzymania lokalu socjalnego”, jednak prawo nie przewidywało żadnych przypadków obligatoryjnego przyznawania takiego lokalu. Ochrona osób eksmitowanych ograniczyła się do wskazania w kolejnym przepisie pory roku, kiedy realizacja “eksmisji na bruk” była dopuszczalna. Ten stan prawny był dość powszechnie krytykowany, gdyż przyjęte rozwiązanie w praktyce często okazywało się sprzeczne z podstawowymi zasadami humanitaryzmu. Zmiany przyniosła ustawa z 15 grudnia 2000 r. (Dz. U. Nr 122, poz. 1317), która nadała art. 36 ustawy o najmie lokali nową treść. W art. 36 ust. 1 ustawodawca zobowiązał sąd do orzekania w każdej sprawie eksmisyjnej o istnieniu albo o braku uprawnienia do lokalu socjalnego, zaś w ust. 4 ustawodawca wskazał w trzech punktach kategorie podmiotów, którym uprawnienie to przysługiwało. Tak więc przepis zobowiązywał sądy do przyznania lokalu socjalnego: kobietom w ciąży (pkt 1), małoletnim, niepełnosprawnym, ubezwłasnowolnionym oraz osobom sprawującym nad nimi opiekę i wspólnie z nimi zamieszkującym (pkt 2), a także osobom spełniającym przesłanki ustalone w uchwale rady gminy (pkt 3). Trzeba podkreślić, że przepis ten działał na przyszłość od chwili wejścia w życie, a zatem – od 31 grudnia 2000 r.

To ostatnie rozwiązanie zostało zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 kwietnia 2001 r. (K. 11/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 54) orzekł, iż przepis zmieniający ustawę o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych w zakresie, w jakim umożliwia wszczęcie lub prowadzenie egzekucji wobec osób, o których mowa w art. 36 ust. 4 tejże ustawy, a których eksmisję orzeczono przed wejściem w życie zmian, jest niezgodny z art. 30 i art. 71 ust. 1 Konstytucji. W postanowieniu wydanym tego samego dnia (S. 2/01, OTK ZU nr 3/2001,

poz. 58) Trybunał Konstytucyjny zasygnalizował Sejmowi potrzebę rozszerzenia ochrony przewidzianej w art. 36 ust. 4 ustawy o najmie lokali na lokatorów, co do których orzeczono eksmisję, a którzy – ze względu na podstawę prawną zajmowania lokalu – nie podlegają regulacji zawartej w ustawie o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych. Trybunał Konstytucyjny uznał, iż poszanowanie godności ludzkiej wymaga, by w razie orzeczenia eksmisji, przynajmniej pewnym kategoriom podmiotów, ze względu na ich szczególną sytuację osobistą, rodzinną lub materialną, udzielano ochrony. Trybunał stwierdził, iż ochrona ta powinna mieć charakter uniwersalny, odnotował też brak synchronizacji obowiązujących w tej materii przepisów (OTK ZU nr 3/2001, s. 388). Z obu orzeczeń wynika w sposób niewątpliwy, że – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – wprowadzona z końcem 2000 r. ochrona eksmitowanych lokatorów nie powinna być uzależniona od daty wydania orzeczenia nakazującego opróżnienie lokalu i tytułu prawnego, na podstawie którego lokal był zajmowany.

Obecnie obowiązująca ustawa z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, która weszła w życie 10 lipca tegoż roku, ochronę przed “eksmisją na bruk” reguluje w art. 14. Przepis ten, podobnie jak jego poprzednik – art. 36 ustawy o najmie lokali – przewiduje istnienie uprawnienia do lokalu socjalnego. Zakres tego uprawnienia jest jednak znacznie szerszy niż miało to miejsce pod rządami dawnego prawa. Wynika to z dwu okoliczności. Po pierwsze, jak stanowi art. 2 ust. 1 pkt 1) ustawy o ochronie praw lokatorów, obejmuje ona wszelkie stosunki prawne, z których wynika prawo używania lokalu. W konsekwencji, także zakres przepisu ochronnego jest szerszy; art. 14 chroni przed eksmisją na bruk nie tylko najemców w rozumieniu kodeksu cywilnego, ale także – przykładowo – zajmujących mieszkania spółdzielcze lub korzystających z lokali na podstawie służebności mieszkania. Po drugie, rozszerzenie zakresu ochrony wynika z samego art. 14, który w ust. 4 wylicza sześć kategorii osób uprawnionych do lokalu socjalnego. Poza podmiotami objętymi już wcześniej hipotezą art. 36 ust. 4 ustawy o najmie lokali mieszkalnych, art. 14 ust. 4 wylicza: obłożnie chorych (pkt 3), emerytów i rencistów spełniających kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej (pkt 4) oraz bezrobotnych (pkt 5). Gdy chodzi o zakres czasowego obowiązywania, omawiany art. 14 ustawy o ochronie praw lokatorów ma zastosowanie na przyszłość od wejścia w życie, a zatem od 10 lipca 2001 r.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, iż poprzez generalne rozszerzenie zakresu stosowania przepisów o ochronie praw lokatorów, ustawodawca uczynił zadość wymaganiom płynącym z postanowienia sygnalizacyjnego z 4 kwietnia 2001 r. Natomiast z ogólnych przepisów ustawy nie wynika ochrona osób eksmitowanych przed 31 grudnia 2000 r., których dotyczył powołany wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 kwietnia 2001 r. Trybunał uznał w nim, że przepis ochronny wprowadzony z mocą od 31 grudnia 2000 r., powinien mieć zastosowanie także do osób, których eksmisję orzeczono przed tą datą, ale co do których orzeczenia jeszcze nie zrealizowano. Ten postulat, w zamyśle ustawodawcy miał być zrealizowany dzięki zawartemu wśród przepisów przejściowych art. 35 ustawy o ochronie praw lokatorów. Kwestionowany przepis, art. 35 ustawy, brzmi: “Osobie, o której mowa w art. 14 ust. 4, przysługuje uprawnienie do lokalu socjalnego, jeżeli przed dniem 31 grudnia 2000 r. została objęta orzeczeniem sądowym, chociażby nieprawomocnym, nakazującym opróżnienie lokalu, lub ostateczną decyzją administracyjną, o której mowa w art. 34, a orzeczenie to lub decyzja nie zostały wykonane przed dniem wejścia w życie ustawy”.

2. Oceniając zacytowaną regulację Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż *ratio legis* tego unormowania nie może budzić wątpliwości; to przepis przejściowy, mający na celu

zapewnienie lokalu socjalnego osobom, które ze względów humanitarnych zasługują na ochronę, a których eksmisję orzeczono zanim do prawa polskiego wprowadzono przepisy ochronne, a zatem przed 31 grudnia 2000 r. Trybunał Konstytucyjny podziela zapatrywanie wnioskodawcy oraz Prokuratora Generalnego, iż treść tego przepisu jest wyrazem dążenia ustawodawcy, by uczynić zadość wymaganiom sformułowanym przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 kwietnia 2001 r. Jednakże starania ustawodawcy tylko częściowo rozwiązały problem; z jednej strony – daleko idącą ochronę zapewniono osobom eksmitowanym przed 31 grudnia 2000 r., z drugiej zaś – w gorszej sytuacji postawiono osoby eksmitowane w okresie między tą datą a datą wejścia w życie nowej ustawy. W ten sposób powstała sytuacja dość paradoksalna, gdyż przyznano prawo do lokalu socjalnego szerokiemu kręgowi osób (6 kategorii z art. 14 ust. 4), których eksmisję orzeczono w okresie do 31 grudnia 2000 r. i w okresie od 10 lipca 2001 r., natomiast o prawie do lokalu socjalnego dla osób eksmitowanych w okresie od 31 grudnia 2000 r. do 10 lipca 2001 r. decyduje art. 36 ust. 4 ustawy obowiązującej w tym właśnie okresie. Przepis ten przewidywał uprawnienie tylko dla trzech kategorii osób. Ponadto, ochrona osób eksmitowanych przed 31 grudnia 2000 r. obejmuje ogół “lokatorów” w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów, niezależnie od tytułu prawnego do zajmowanego lokalu, natomiast ochrona eksmitowanych w okresie od 31 grudnia 2000 r. do 10 lipca 2001 r. obejmuje tylko najemców lokali w rozumieniu kodeksu cywilnego.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, iż konsekwencje praktyczne przedstawionego stanu prawnego są oczywiste, a zarazem niezwykle doniosłe z punktu widzenia sytuacji życiowej osób zainteresowanych. Sytuacja obłożnie chorych, bezrobotnych, emerytów i rencistów eksmitowanych w okresie między 31 grudnia 2000 r. a 10 lipca 2001 r. jest gorsza niż osób należących do tych samych kategorii, ale eksmitowanych wcześniej (przed 31 grudnia 2000 r. – ochrona na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów) albo później (od 10 lipca 2001 r. – ochrona na podstawie art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów). Zróżnicowanego traktowania nie da się uzasadnić w sposób zgodny z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny, po analizie procesu legislacyjnego, który doprowadził do uchwalenia obecnie obowiązujących przepisów, jest przekonany, iż zróżnicowanie takie nie było założone przez ustawodawcę. Należy sądzić raczej, iż ustawodawca, biorąc pod uwagę orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w tej kwestii, dążył do stworzenia zalecanej przez Trybunał, spójnej regulacji ochronnej. Powyżej wykazano jednak, że założenia tego – zapewne ze względu na niedopatrzanie – nie udało się zrealizować, gdyż nadal sytuacja osób, które ustawodawca uznał za godne ochrony, zależy od okoliczności dość przypadkowej, jaką jest data zapadnięcia orzeczenia nakazującego opróżnienie lokalu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego uzasadnione jest więc twierdzenie Rzecznika Praw Obywatelskich i Prokuratora Generalnego, iż art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, w zakresie, w jakim wyłącza on uprawnienie do lokalu socjalnego osób, o których mowa w art. 14 ust. 4 tej ustawy, jeżeli zostały one objęte orzeczeniem sądowym nakazującym opróżnienie lokalu wydanym w okresie od dnia 31 grudnia 2000 r. do dnia wejścia w życie ustawy o ochronie praw lokatorów, a orzeczenie nie zostało wykonane do tego dnia, narusza zasadę równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji), a jednocześnie – ze względu na materię, o którą chodzi – narusza zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.