

Wyrok z 12 stycznia 2000 r., P 11/98
CZYNsze REGULOWANE W BUDYNKACH PRYWATNYCH

Rodzaj postępowania: pytanie prawne sądu Inicjator: Sąd Najwyższy – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych	Skład orzekający: pełny skład	Zdanie odrębne: 1
---	---	-----------------------------

Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli
Stosowanie w okresie przejściowym – do 31 grudnia 2004 r. – do najmu lokali mieszkalnych stanowiących własność osób fizycznych przepisów o czynszu regulowanym, ustalonym przez rady gminy w wysokości nieprzekraczającej 3% wartości odtworzeniowej lokalu, jeżeli stosunek najmu został nawiązany na podstawie lub przed wejściem w życie dawnych przepisów o ustanawianiu najmu w trybie decyzji administracyjnych [Ustawa z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych: art. 56 ust. 2 w związku z art. 25 i 26]	Zasada państwa prawnego Zasada proporcjonalności Zasada równości Ochrona własności [Konstytucja: art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 3; Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, protokół nr 1: art. 1]

Władze komunistyczne w Polsce prowadziły politykę kontroli i reglamentacji korzystania z zasobów mieszkaniowych. Dotyczyła ona nie tylko zasobów publicznych oraz zasobów tworzonych przez spółdzielnie mieszkaniowe, lecz także – zasobów mieszkaniowych należących do właścicieli prywatnych.

Od zakończenia wojny do roku 1987 r. w licznych polskich miastach obowiązywał reżim prawny nawiązywania stosunku najmu w budynkach należących do prywatnych właścicieli na podstawie przydziałów dokonywanych przez władze administracyjne. Reżim ten był określany przez ustawodawcę mianem „publicznej gospodarki lokalami”, a później – „szczególnego trybu najmu”. Administracyjnej reglamentacji towarzyszyły rygorystyczna ochrona trwałości stosunku najmu oraz obowiązywanie urzędowych – bardzo niskich – stawek czynszu. Czynniki te, oznaczające radykalne ograniczenie praw prywatnych właścicieli, skumulowane z innymi słabościami socjalistycznego systemu gospodarczego, spowodowały znaczną dekapitalizację starej (przedwojennej) substancji mieszkaniowej, zniechęcały do budowania nowych mieszkań przeznaczonych do wynajmu oraz wyeliminowały rynek najmu mieszkań. Czynsze płacone przez najemców nie pokrywały nawet kosztów utrzymania budynku, do czego właściciel był skądinąd ustawowo zobowiązany.

Pierwszym, skromnym krokiem ustawodawcy w stronę liberalizacji najmu mieszkań należących do właścicieli prywatnych było, dokonane w 1987 roku, zniesienie na przyszłość szczególnego trybu najmu. Oznaczało to otwarcie perspektywy swobodnego dysponowania mieszkaniem przez właściciela od chwili, gdy lokal zajęty przez najemcę „z przydziału” zostanie przez tegoż najemcę opróżniony. Nie uległy jednak istotnej zmianie zasady ochrony trwałości dotychczasowych stosunków najmu (w tym ochrony członków rodziny najemcy w razie jego śmierci), a przede wszystkim – zasady

reglamentacji wysokości czynszu. Właściciele będący osobami fizycznymi nie otrzymywali też żadnych dotacji od państwa (inaczej niż na przykład spółdzielnie mieszkaniowe). W pewnym sensie ponosili oni zatem koszty realizacji polityki socjalnej w dziedzinie mieszkaniowej.

W wyniku zmian ustrojowych opartych na poszanowaniu prywatnej własności i uznaniu zasad gospodarki rynkowej, w latach 90. na porządku dziennym stała sprawa przywrócenia możliwości swobodnego ustalania wysokości czynszu przez właścicieli. Jednocześnie ustawodawca musiał liczyć się z interesami najemców, często niezamożnych, którzy zostali przyzwyczajeni do płacenia niskich czynszów.

Próba rozwiązania tych dylematów była ustawa z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Jak wskazuje tytuł ustawy, regulowała ona stosunek najmu mieszkań (zarówno w zasobach publicznych, jak i w zasobach prywatnych), a ponadto – zasady korzystania z pieniężnego świadczenia socjalnego finansowanego ze środków publicznych, zwanego „dodatkiem mieszkaniowym”, przysługującego osobom o niskich dochodach mieszkających w mieszkaniach nie stanowiących ich własności (np. jako najemcy albo jako członkowie spółdzielni mieszkaniowej).

Według omawianej ustawy najemcy mieszkający w publicznych zasobach mieszkaniowych (komunalnych i państwowych) mieli opłacać tzw. czynsz regulowany – ustalany, zgodnie z kryteriami określonymi w ustawie, przez radę gminy (art. 25 i 26 ustawy z 2 lipca 1994 r.). W art. 25 ust. 2 ustawodawca ustalił maksymalny pułap czynszu regulowanego: nie mógł on przekraczać 3% wartości odtworzeniowej lokalu w stosunku rocznym.

W art. 56 ust. 2, mającym charakter przepisu przejściowego – bezpośrednio kwestionowanym w niniejszej sprawie – ustawodawca rozciągnął przepisy o czynszu regulowanym na mieszkania stanowiące własność osób fizycznych, jeżeli najem powstał na podstawie decyzji administracyjnej albo przed wejściem w życie przepisów przewidujących w danej miejscowości administracyjny tryb nawiązywania stosunków najmu, a więc do 1987 r. W lokalach tych czynsz regulowany miał obowiązywać w okresie przejściowym dziesięciu lat od wejścia w życie omawianej ustawy – do 31 grudnia 2004 r. Oznaczało to, że prywatni właściciele będący adresatami tego przepisu w ciągu tego okresu nie tylko nie mogliby podnosić czynszu powyżej poziomu 3% wartości odtworzeniowej lokalu w stosunku rocznym, ale nawet musieli godzić się z czynszem niższym, jeżeli właściwa rada gminy ustaliła taki czynsz dla danej miejscowości. Należy dodać, że ponieważ z wysokością czynszów skorelowana była wysokość wspomnianych dodatków mieszkaniowych, wypłacanych właśnie przez gminy, wiele gmin prowadziło politykę czynszów na poziomie niższym niż maksymalny pułap ustawowy (3% wartości odtworzeniowej lokalu).

Problem konstytucyjności art. 56 ust. 2 ustawy z 2 lipca 1994 r. stanął przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z rozpoznawaniem – przez Naczelnego Sądu Administracyjnego, a następnie przez Sąd Najwyższy – sporu publicznoprawnego między grupą prywatnych właścicieli kamienic czynszowych w Gdyni a Radą tego miasta, która ustaliła stawki czynszu regulowanego na poziomie poniżej 3% wartości odtworzeniowej lokali. Wspomniani właściciele kamienic zaskarżyli do NSA

uchwałę Rady Miasta w tej sprawie w zakresie, w jakim stawki czynszu, ustalone na poziomie niższym od maksymalnego według ustawy, odnosiły się także do mieszkań w zasobach prywatnych. W grudniu 1997 r. NSA orzekł, że w zaskarżonym zakresie uchwała Rady jest niezgodna z prawem. Sąd przyjął taką wykładnię art. 56 ust. 2 ustawy z 1994 r., według której zawarte w tym przepisie odesłanie do przepisów o czynszu regulowanym oznacza odesłanie do maksymalnej stawki (3% wartości odtworzeniowej) czynszu określonej w ustawie, nie zaś do stawki określonej przez radę gminy dla danej miejscowości w odniesieniu do mieszkań w zasobach komunalnych.

W czasie, o który mowa, nie było jeszcze dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Powyższy wyrok sądu administracyjnego był więc prawomocny, ale mógł zostać skorygowany przez Sad Najwyższy w szczególnym trybie, zwanym rewizją nadzwyczajną. W tym wypadku rewizję nadzwyczajną do SN wniósł Prezes NSA, który zarzucił rażąco błędną wykładnię art. 56 ust. 2 ustawy z 2 lipca 1994 r. w kontekście innych przepisów, w tym art. 25 i 26 tejże ustawy.

Rozpatrując rewizję nadzwyczajną, Sąd Najwyższy powziął wątpliwość co do zgodności z Konstytucją i Konwencją europejską wskazanego unormowania ustawowego dotyczącego stosowania, w okresie przejściowym, czynszów regulowanych także w odniesieniu do mieszkań należących do prywatnych właścicieli, a wobec tego postanowił skierować w tej sprawie pytanie prawne do TK.

Pytanie SN do TK opiera się na założeniu, że poprawna interpretacja art. 56 ust. 2 ustawy jest – zgodnie z argumentacją rewizji nadzwyczajnej – inna niż ta, jaką przyjął NSA. W przekonaniu SN przepis ten oznacza, że czynsz regulowany, w wysokości ustalonej przez radę gminy, opłacają nie tylko najemcy lokali znajdujących się w zasobach publicznych, lecz także najemcy w lokalach należących do osób prywatnych, o których mowa w powyższym artykule (ust. 1). Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, iż ustawa narzuca gminom górną granicę czynszu regulowanego (3% wartości odtworzeniowej), natomiast nie określa minimum. W tej sytuacji gminy wykorzystują brak dolnej granicy wartości odtworzeniowej i ustalają wysokość czynszu uznaniowo, w oderwaniu od rzeczywistych kosztów utrzymania lokalu. Prywatni właściciele lokali, do których stosuje się art. 56 ustawy, nie tylko są pozbawieni wpływu na to, kto zajmuje ich lokale, ale także zmuszani są stosować stawki czynszu, które z reguły są przez gminy celowo kalkulowane poniżej rzeczywistych kosztów utrzymania. Sprostanie prawnemu obowiązкови utrzymania substancji mieszkaniowej w należyтым stanie wymaga sięgania przez właścicieli do środków finansowych pochodzących z innych źródeł (własnych dochodów lub kredytów). W świetle przepisów o podatku dochodowym straty, jakie w konsekwencji ponoszą prywatni właściciele wynajmowanych lokali, nie mogą być odliczone od dochodów osiągniętych przez nich z innych źródeł.

Takie właśnie rozumienie art. 56 ust. 2 ustawy z 2 lipca 1994 r. stało się punktem wyjścia pytania prawnego SN, który w szczególności dał wyraz swojej wątpliwości, czy ochrona najemców może być realizowana na koszt i ryzyko wyłącznie jednej grupy społecznej, a mianowicie właścicieli budynków i lokali.

Jak wynika z uzasadnienia omawianego wyroku Trybunału (por. tezę 28 w związku z tezami

20 i 21), istota niekonstytucyjności badanej regulacji nie polega na obowiązywaniu w stosunkach najmu, w których wynajmującym jest osoba fizyczna, czynszu regulowanego w okresie przejściowym, lecz na tym, że czynsz ten może być, na podstawie uchwały rady gminy, niższy niż 3% wartości odtworzeniowej lokalu w stosunku rocznym. Co więcej, Trybunał wskazuje na potrzebę ochrony zaufania najemców, że do końca 2004 r. czynsze regulowane nie przekroczą tego limitu (zob. tamże).

O niezgodności zakwestionowanej regulacji z Konstytucją Trybunał orzekł większością głosów. *Sędzia Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska* zgłosiła zdanie odrębne.

Wobec decyzji Trybunału Konstytucyjnego o odroczeniu, o 18 miesięcy, utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego unormowania ustawowego (por. niżej punkt II sentencji wyroku oraz art. 190 ust. 4 Konstytucji), Sąd Najwyższy uznał, że zaskarżony rewizją nadzwyczajną wyrok sądu administracyjnego narusza obowiązującą nadal ustawę, dlatego zmienił ów wyrok i oddalił skargę grupy prywatnych właścicieli na uchwałę Rady Miasta Gdyni (wyrok SN z 29 kwietnia 2000 r., III RN 96/98).

Późniejsze ustawy dotyczące wysokości opłat za mieszkanie – z 2001 r. i z 2004 r. – nie respektowały w pełni kryteriów konstytucyjności określonych w niniejszym wyroku i również były zaskarżane do Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki TK: z 2 października 2002 r., [K 48/01](#), a także z 19 kwietnia 2005 r., [K 4/05](#) – omówione osobno).

ROZSTRZYGNIĘCIE

I

Art. 56 ust. 2 w związku z art. 25 i 26 ustawy z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych jest:

1) niezgodny z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 1 protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przez to, że wprowadzone w nim ograniczenia prawa własności ustanowiono z naruszeniem wymagań określonych w tych przepisach konstytucyjnych,

2) zgodny z art. 32 Konstytucji.

II

Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej art. 56 ust. 2 ww. ustawy do dnia 11 lipca 2001 r.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Konstytucyjny nakaz ustawowej ochrony praw lokatorów (art. 75 ust. 2) odnosi się do wszystkich lokatorów, a nie tylko do najemców. Jego treścią jest w szczególności nałożenie na państwo obowiązku ochrony trwałości tytułu prawnego lokatorów do zajmowanego lokalu.
2. Z art. 76 Konstytucji można wyprowadzić zasadę ochrony przed wygórowanymi opłatami za korzystanie z mieszkania, przynajmniej w zakresie nieuczciwych praktyk rynkowych. Z przepisu tego wynikają określone obowiązki państwa, które muszą znaleźć odpowiednią

konkretyzację w ustawach zwykłych, natomiast nie tworzy on bezpośrednio praw podmiotowych i roszczeń po stronie obywatela.

3. Na tle ewolucji polskich unormowań konstytucyjnych nie ma obecnie podstaw, by pojęcie własności użyte w art. 64 Konstytucji rozumieć szeroko i utożsamiać z całokształtem praw majątkowych.
4. Gwarancje prawa własności zawarte w art. 64 Konstytucji należy konstruować na tle ogólnych zasad ustroju Rzeczypospolitej, w szczególności na tle art. 20 i 21, które zaliczają własność prywatną do podstaw ustroju. W świetle tych przepisów zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa i stanowi wartość wyznaczającą kierunek interpretacji zarówno art. 64 Konstytucji, jak i unormowań zawartych w ustawodawstwie zwykłym.
5. W świetle konstytucyjnej zasady równości (art. 32) nie budzi wątpliwości przyjęcie kryterium prawa własności jako podstawy zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów (adresatów) prawa w dziedzinie stosunków mieszkaniowych. W szczególności nie ma przeszkód, aby prawo nakładało na właściciela pewne dodatkowe obciążenia czy obowiązki, stosownie do zasady „własność zobowiązuje”. Inną kwestią jest natomiast zakres obowiązków i ciężarów nakładanych na właścicieli. Oceny takich regulacji mogą być dokonywane na tle konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3), nie jest zaś konieczne dodatkowe wtłaczanie ich w konstrukcje związane z zasadą równości.
6. Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji określa przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń wolności i praw jednostki, w tym prawa własności. W aspekcie formalnym wymaga on, by ograniczenia te były ustanawiane „tylko w ustawie”, zaś w aspekcie materialnym dopuszcza on ustanawianie ograniczeń „tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie” ze względu na wskazane w tym przepisie wartości. Dodatkową limitacją dopuszczalnego zakresu ograniczeń jest zakaz naruszania „istoty” wolności i praw; w odniesieniu do prawa własności zakaz ten jest powtórzony w art. 64 ust. 3.
7. Uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia „tylko w ustawie” (art. 31 ust. 3 Konstytucji) jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy w normowaniu sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element idei państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane „tylko” w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania ich zakresu.
8. W płaszczyźnie materialnej sformułowania art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze nawiązują do zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji), stanowiącej nieodłączny element koncepcji państwa prawnego. Dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela. Omawiany przepis szczególnie naciska kładzie na kryterium „konieczności w demokratycznym państwie”, co oznacza, że każde

ograniczenie praw i wolności jednostki musi być w pierwszym rzędzie oceniane w płaszczyźnie pytania, czy tego samego celu (efektu) nie można było osiągnąć przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla obywatela, czyli słabiej (bardziej płytko) ingerujących w sferę jego praw i wolności.

9. Przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji – w odróżnieniu od ust. 1 i 2 tego artykułu – odnosi się tylko do prawa własności i nie obejmuje swoim zakresem innych praw majątkowych. Pełni on podwójną rolę: po pierwsze, stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności; po drugie, zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia prawa własności mogą stanowić formalne i materialne kryterium kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń.
10. Koncepcja istoty praw i wolności (art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji) opiera się na założeniu, że w ramach poszczególnych praw i wolności konstytucyjnych można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie może istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności. Interpretacja zakazu naruszania istoty ograniczanego prawa lub wolności nie powinna sprowadzać się jedynie do płaszczyzny negatywnej, lecz należy w nim widzieć również stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania, choćby przykładowo, pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności, który powinien pozostawać wolny od ingerencji prawodawcy nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji.
11. Naruszenie istoty prawa majątkowego objętego zakresem art. 64 Konstytucji nastąpiłoby w przypadku, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiły realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełnić w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 Konstytucji.
12. Określenie istoty prawa własności musi nawiązywać do podstawowych składników tego prawa, tak jak ukształtowały się one w historii jego rozwoju; obejmują one w szczególności możliwość korzystania z przedmiotu własności oraz pobierania pożytków (por. art. 140 kodeksu cywilnego). Możliwości te mogą być poddawane różnego rodzaju ograniczeniom przez ustawodawcę, a ograniczenia te są dopuszczalne, jeżeli czynią zadość wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze 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 (istota) prawa własności. Ocena każdego konkretnego unormowania ingerującego w prawo własności musi być przy tym dokonywana na tle wszystkich ograniczeń już istniejących, a także brać pod uwagę, czy określone ograniczenie (np. ustanowienie czynszu regulowanego) jest rekompensowane przywilejami czy ułatwieniami w innych dziedzinach.
13. Najem lokalu mieszkalnego stanowi „inne prawo majątkowe” w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji, a tym samym odnosi się do niego ochrona przewidziana w art. 64 ust. 1 i 2. Trudno byłoby jednak traktować stabilizację najmu (por. tezę 1) jako element istoty tego prawa majątkowego, skoro cechą charakterystyczną umowy najmu jest jej ograniczenie w czasie.
14. W niniejszej sprawie występuje kolizja praw właścicieli i praw najemców, przy czym każde z nich cieszy się ochroną (choć nie jednakową) na poziomie konstytucyjnym. Uproszczeniem byłoby jednak liniowe traktowanie tej kolizji i uznawanie, że zapewnienie

pewnego stopnia ochrony jednemu z tych dóbr musi automatycznie oznaczać uszczuplenie stopnia ochrony drugiego. System prawa ma bowiem charakter wielowymiarowy, i ochronę obu wskazanych dóbr można też konstruować w oparciu o inne, niejako zewnętrzne środki i procedury. Skoro sama istota czynszu regulowanego wynika z uznania istnienia pewnej ogólnej i nadrzędnej potrzeby społecznej, to i problemy wynikające z ustanowienia tego czynszu mogą być rozwiązywane w makrospołecznej skali, a nie powinny być traktowane tylko w kategoriach relacji właściciel – najemca.

15. Obowiązujące przepisy bardzo poważnie ograniczają możliwości korzystania i rozporządzania przez właścicieli lokalami, o których mowa w art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Przepis ten przekształcił wszystkie istniejące wcześniej stosunki najmu, jeżeli zostały nawiązane na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale lub przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu, w najem umowy zawarty na czas nieoznaczony. Tym samym w odniesieniu do sytuacji zastanych ustawa nakazuje właścicielowi budynku uznanie aktualnego stanu zamieszkania w poszczególnych lokalach. Możliwość wypowiedzenia najmu przez właściciela jest ograniczona do sytuacji określonych w art. 32 i art. 33 ust. 1 ustawy. Szansę ewentualnego odzyskania przez właściciela swobody decydowania o przeznaczeniu lokalu zmniejsza także art. 8 ust. 1 ustawy, przewidujący wstąpienie w stosunek najmu określonych osób zamieszkałych z najemcą w razie jego śmierci. W tej sytuacji prawo własności nabiera pozornego charakteru. Zarazem inne przepisy prawa nakładają na właściciela budynku szereg istotnych obowiązków (por. art. 9 omawianej ustawy, art. 61, 66, 68 i 69 prawa budowlanego z 1994 r., art. 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach).
16. W myśl zakwestionowanego art. 56 ust. 2 ww. ustawy z 2 lipca 1994 r. czynsz najmu przekształconego stosownie do ust. 1 tego artykułu (zob. wyżej) w lokalach należących do osób fizycznych „ustala się zgodnie z przepisami o czynszu regulowanym”. Nie jest rolą Trybunału Konstytucyjnego wdawanie się w meritum rozbieżności w kwestii interpretacji badanego przepisu między stanowiskiem przyjętym w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego a stanowiskiem zajmowanym przez Prezesa NSA w rewizji nadzwyczajnej wniesionej od owego wyroku oraz przez Sąd Najwyższy w jego pytaniu prawnym przedstawionym Trybunałowi. Nie ma jednak przesłanek sprzeciwiających się interpretacji przyjętej przez Prezesa NSA i przez SN, według której przepisy art. 25 i 26 ustawy, normujące wysokość czynszu regulowanego, na mocy art. 56 ust. 2 w całości znajdują zastosowanie także do lokali stanowiących własność osób fizycznych. Ponadto należy uznać, że treść nadana przez praktykę omawianym przepisom stała się po pięciu latach jej stosowania rzeczywistą i jedyną treścią tych przepisów.
17. Ustawa z 2 lipca 1994 r., a zwłaszcza praktyka jej stosowania nie zapewniły dostatecznych mechanizmów równoważenia wskazanych wyżej kosztów utrzymania budynku, jego urządzeń i otoczenia, wpływami z czynszów regulowanych. W art. 25 ust. 2 ustawy określona jest górna granica czynszu regulowanego w wysokości 3% wartości odtworzeniowej lokalu w stosunku rocznym. Zarazem jednak ustalenie rzeczywistej stawki czynszu należy do rady gminy, która powinna uwzględniać czynniki wskazane w art. 26 ust. 1 ustawy. Wśród tych czynników ustawodawca nie wymienia ani rzeczywistych kosztów utrzymania budynku, ani jego statusu prawnego i lokali znajdujących się w nim. Przepisy art. 25 i 26 ustawy nie wyznaczają też minimalnej granicy wysokości czynszu regulowanego, pozostawiając decyzje w tym przedmiocie radom poszczególnych gmin. Właściciel budynku nie ma zaś żadnych uprawnień do ustalania wysokości czynszu regulowanego ani nawet do przedstawiania swojego stanowiska w tej kwestii.

18. Szeroki zakres uznania pozostawiony radzie gminy w ustalaniu wysokości czynszu regulowanego nie budzi istotnych wątpliwości w odniesieniu do budynków (lokali) wchodzących do mieszkaniowego zasobu gminy. W tym zakresie gmina podejmuje rozstrzygnięcia dotyczące swojego majątku i jeżeli uznaje, że czynsze regulowane powinny być niższe od ustawowego maksimum 3% (w praktyce gminy ustalają czynsz na poziomie średnio w kraju 1,3%, tj. na poziomie pozwalającym pokrywać ok. 60% kosztów eksploatacji budynków mieszkalnych), to nie ma przeszkód prawnych, by taką decyzję podjąć. Gmina ma bowiem konstytucyjny obowiązek troski o swoich mieszkańców i może (a nawet powinna) wykorzystywać w tym celu mienie komunalne. Koszty niepokryte przez przychody z czynszu regulowanego gmina może pokrywać z innych środków, w szczególności z podatków i opłat pochodzących od jej mieszkańców. Taki model pomocy słabszym członkom społeczności lokalnej odpowiada ideom solidaryzmu społecznego i subsydiarności. Zakreślenie niskiego poziomu czynszu regulowanego wpływa zarazem na zmniejszenie liczby osób uprawnionych do pobierania dodatku mieszkaniowego, którego wypłacanie należy do zadań własnych gminy (por. art. 166 ust. 1 Konstytucji). Natomiast odniesienie, z mocy art. 56 ust. 2 ustawy, mechanizmu kształtowania czynszu regulowanego do własności prywatnej, „zewnątrznej” wobec mienia komunalnego, ma ten skutek, że ograniczanie wysokości stawek czynszu pozwala gminie uniknąć napięć społecznych oraz minimalizować wydatki na dodatki mieszkaniowe, ale koszty z tego wynikające pokrywa już nie gmina, lecz prywatni właściciele.
19. Nieadekwatność czynszów regulowanych do rzeczywistych wydatków na utrzymanie budynku nie pozwala wygospodarowywać rezerw na tworzenie funduszy remontowych i troskę o utrzymanie budynku w dobrym stanie. Rezultatem jest postępujący proces dekapitalizacji tzw. kamienic czynszowych. Postrzegać to należy z jednej strony jako proces stopniowego pozbawiania prawa własności, z biegiem czasu prowadzącego do skutków podobnych do wywłaszczenia. Z drugiej strony ma to też wymiar ogólnospołeczny, bo wiele budynków wielomieszkaniowych zbliża się do tzw. śmierci technicznej, a wówczas nie tylko właściciel utraci swoją własność, ale także lokatorzy utracą możliwość zamieszkiwania, co będzie trudne do pogodzenia z obowiązkami władz publicznych, o których mowa w art. 75 ust. 1 Konstytucji.
20. Pozbawienie najemców ochrony prawnej i dopuszczenie nieskrępowanej swobody właścicieli w rozwiązywaniu stosunków najmu oraz ustalaniu wysokości czynszu mogłoby w obecnych realiach społecznych pozostawić znaczne grupy społeczeństwa bez zaspokojenia najbardziej podstawowych potrzeb mieszkaniowych, a w konsekwencji spowodować na tyle poważne zakłócenia w funkcjonowanie ładu społecznego, że uzasadnione jest powołanie argumentu porządku publicznego (por. art. 31 ust. 3 Konstytucji) na rzecz dopuszczalności wprowadzania ustawowej reglamentacji najmu mieszkań. Uzasadnione jest więc takie ukształtowanie wysokości czynszu, które nie pozostaje w rażącej dysproporcji do możliwości finansowych najemców i umożliwia im zachowanie po jego opłaceniu godnego poziomu życia, a w każdym razie minimum egzystencji. Odpowiada to współczesnemu pojmowaniu idei „państwa socjalnego”, pozwalającej żądać od wszystkich członków społeczeństwa pewnych ofiar na rzecz tych, którzy nie są w stanie sami zapewnić egzystencji sobie i swoim rodzinom. Za konieczne w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji – przynajmniej w okresie przejściowym – można też uznać jeszcze dalej idące ograniczenia prawa własności, przekreślające swobodę pobierania pożytków przez ustalenie wysokości czynszu w taki sposób, aby czynsz pokrywał tylko koszty eksploatacji i utrzymania budynku.
21. Analiza badanych unormowań ustawy z 2 lipca 1994 r. prowadzi do wniosku, że wprowadza-

dzione w nich ograniczenia prawa własności nie zatrzymują się na poziomie, o którym mowa wyżej, lecz w sposób świadomy pozostawiają wysokość czynszu regulowanego poniżej rzeczywistych kosztów ponoszonych przez właściciela. Rozwiązanie takie samo w sobie nie musiałyby być uznane za niekonstytucyjne, gdyby równolegle istniały inne mechanizmy prawne rekompensujące ponoszone w ten sposób straty. Mechanizmów takich jednak nie stworzono. Tym samym obowiązujące przepisy oparte są na założeniu, iż własność musi – do 2004 r. – przynosić straty właścicielowi, a zarazem że właściciel ma obowiązek łożenia na utrzymanie przedmiotu swojej własności w określonym stanie. Oznacza to, że ustawa przerzuciła na właścicieli budynków główny ciężar ofiar, jakie społeczeństwo musi ponieść na rzecz najemców, a w każdym razie tych, którzy znajdują się w trudnej sytuacji finansowej. Nie wykorzystano natomiast innych możliwych środków, jak chociażby dofinansowywania ze środków publicznych kosztów utrzymania i remontów budynków, pełnego uwzględnienia w przepisach podatkowych strat i nakładów ponoszonych przez właściciela czy zróżnicowania wysokości czynszu w zależności od dochodów najemcy. Wobec tego, że istnieje możliwość osiągnięcia celu społecznego, jakim jest ochrona najemców, poprzez inne, mniej dotkliwe dla właścicieli ograniczenia ich prawa własności, nie można uznać, aby obecne unormowanie art. 56 ust. 2 ustawy z 1994 r. było koniecznym, w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczeniem prawa własności.

22. Badana regulacja nasuwa też daleko idące wątpliwości co do dochowania wymogu zawartego w powyższym przepisie Konstytucji, aby ograniczenia praw i wolności były ustanawiane „tylko w ustawie”. W art. 25 ust. 2 ustawy określona jest tylko maksymalna wysokość czynszu regulowanego, natomiast art. 26 pozostawia ustalenie stawek czynszu poszczególnym radom gminy, które dokonują tego w drodze uchwały, przy czym z ustawy nie wynika jakakolwiek minimalna granica tego wymiaru. Ustawodawca nie ustanawia na tyle wyraźnego powiązania art. 26 z przepisami określającymi obowiązki wynajmującego, aby w praktyce stosowania ustawy uznawano, iż minimalna wysokość czynszu musi – w ramach limitu 3%, o którym mowa w art. 25 ust. 2 – uwzględniać wszystkie koszty, w szczególności te, o których mowa w art. 21 ust. 1.
23. Uznanie, że art. 56 ust. 2 (w związku z art. 25 i 26) ustawy z 2 lipca 1994 r. narusza zasadę proporcjonalności, zwalnia Trybunał Konstytucyjny od obowiązku zajmowania stanowiska wobec zarzutu naruszenia przez ten przepis istoty prawa własności. Na marginesie można jednak zauważyć, że ustawodawca nie wprowadził jakichkolwiek uregulowań rekompensujących sumę daleko idących ograniczeń prawa własności, w tym kształtowanie czynszu regulowanego poniżej kosztów utrzymania i eksploatacji, przerzucając tym samym podstawowe koszty pomocy słabszym członkom społeczeństwa przede wszystkim na właścicieli kamienic czynszowych. Wprawdzie przepisów ustalających maksymalną wysokość czynszu nie można uznawać za niekonstytucyjne *per se*, jednak skumulowanie wersji tej instytucji przyjętej w badanym unormowaniu z innymi regulacjami odnoszącymi się do budynków prywatnych nie pozostawia właścicielowi nawet minimalnego substratu prawa własności. Zniweczeniu ulega istotny składnik prawa własności, jakim jest prawo pobierania pożytków, przy jednoczesnym wydrążeniu z treści drugiego składnika, jakim jest prawo rozporządzania. W efekcie prawu własności został nadany w gruncie rzeczy pozorny charakter, a to przekreśla realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na zasadach wyrażonych w art. 20 Konstytucji.
24. Naruszenie wymagań wyznaczonych ustawodawcy w art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 jest równoznaczne z naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

25. W art. 1 protokołu nr 1 do europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności zawarte są trzy oddzielne zasady. Pierwsze zdanie ustępu pierwszego gwarantuje spokojne korzystanie z mienia. Drugie zdanie mówi o możliwości pozbawienia mienia, ale pod pewnymi warunkami. Trzecia zasada, wyrażona w ustępie drugim, stanowi, że państwa są uprawnione między innymi do kontroli korzystania z mienia zgodnie z interesem ogólnym. Zasady drugą i trzecią, dotyczące konkretnych sposobów ingerencji w prawo do spokojnego korzystania z mienia, należy interpretować z uwzględnieniem pierwszej zasady, która ma charakter ogólny.
26. W świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego art. 1 protokołu nr 1 (jw.) ingerencje państwa w prawo własności muszą wyrażać uczciwą równowagę między wymogami interesu publicznego a nakazem ochrony praw podstawowych jednostki.
27. Czynsz regulowany jako taki może być na gruncie powyższego unormowania (podobnie jak na gruncie Konstytucji RP) uznany za dopuszczalne ograniczenie prawa własności, ale przy uwzględnieniu wszystkich elementów sytuacji właściciela. Tymczasem w badanej regulacji polski ustawodawca nie przewidział uwzględniania istotnych niuansów przy kalkulacji czynszu regulowanego ani nie powiązał kalkulacji czynszu z obowiązkami właściciela, dopuszczając do ukształtowania jego wysokości poniżej rzeczywistych kosztów ponoszonych przez właściciela. Nie jest zadaniem polskiego Trybunału Konstytucyjnego uzupełnianie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jednakże znaczenie, jakie Europejski Trybunał w orzecznictwie dotyczącym art. 1 protokołu nr 1 przywiązuje do regularnego opłacania czynszu i rzetelnych zasad jego kalkulacji, może stanowić dodatkowy argument za uznaniem, iż badane unormowanie w ustawie z 2 lipca 1994 r. narusza Konstytucję RP.
28. W art. 56 ust. 2 w związku z art. 25 ust. 2 tej ustawy prawodawca z jednej strony zaciągnął swego rodzaju zobowiązanie wobec zainteresowanych najemców, że do 31 grudnia 2004 r. czynsz w lokalach, które stanowią zasób mieszkaniowy gminy, a także w lokalach, o których mowa w art. 56 ust. 1 nie przekroczy limitu 3% wartości odtworzeniowej lokalu w stosunku rocznym, chyba że gmina ustali termin krótszy, jeżeli będzie to uzasadnione stopniem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w gminie (art. 56 ust. 3). Z drugiej strony określenie maksymalnego terminu obowiązywania czynszu regulowanego w budynkach (lokalach) stanowiących własność osób fizycznych wyraża zobowiązanie ustawodawcy wobec właścicieli, że instytucja czynszu regulowanego w obecnym kształcie zostanie zniesiona nie później niż z końcem 2004 r. Obydwa zobowiązania należy postrzegać na tle wynikających z art. 2 Konstytucji zasad ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego.
29. Trybunał Konstytucyjny odracza, i to na maksymalnie dopuszczalny okres (por. art. 190 ust. 4 Konstytucji), wejście w życie niniejszego wyroku, tak aby ustawodawca mógł wywiązać się z obowiązku dokonania odpowiednich zmian w przepisach regulujących najem lokali mieszkalnych. Zmiany te muszą, z jednej strony szanować prawo własności, a z drugiej strony chronić uprawnienia najemców przyrzeczone im w omawianej ustawie.
30. Niezgodność ustawy z konstytucją może przybierać różne formy. W niektórych wypadkach naruszenie konstytucji jest widoczne już na tle tekstu ustawy, który zawiera normy nie dające się pogodzić z normami, zasadami czy wartościami konstytucyjnymi, niezależnie od stosowanych metod wykładni. Niekiedy jednak rzeczywiste znaczenie ustawy (zapisanych w niej norm) ujawnia się dopiero w procesie jej stosowania. W takiej sytuacji Trybunał Konstytucyjny lub inny organ władzy sądowniczej powinien w pierwszym rzę-

dzie wykorzystać technikę wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją, aby wyeliminować nieprawidłowości jej stosowania i narzucić właściwe jej rozumienie. Są jednak granice posługiwania się tą techniką, zwłaszcza wówczas, gdy praktyka stosowania ustawy narusza podstawowe prawa i wolności jednostki. W takiej sytuacji konieczne może okazać się orzeczenie o niekonstytucyjności ustawy, jeżeli jest ona sformułowana w sposób na tyle niepełny lub nieprecyzyjny, że pozwala na nadawanie jej w praktyce treści kolidującej z Konstytucją.

GŁÓWNE ARGUMENTY ZDANIA ODRĘBNEGO

- Obowiązująca Konstytucja gwarantuje poszanowanie szeregu praw osobistych człowieka, których urzeczywistnienie jest możliwe tylko pod warunkiem zapewnienia prawa do mieszkania. Jest ono konieczne dla realizacji takich konstytucyjnie chronionych wolności i praw, jak życie prywatne i rodzinne (art. 47), zdrowie (art. 68), możliwość kształcenia (art. 70), ochrona dobra rodziny (art. 71). Uzasadnia to pogląd, iż na gruncie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. w pełni aktualna pozostaje teza o istnieniu fundamentalnego prawa do mieszkania.
- Z Konstytucji wynikają określone gwarancje dla prawa najmu. Prawo to jest jednym z praw majątkowych, podlegających „równej dla wszystkich ochronie prawnej”, statuowanej tą samą normą, co ochrona własności (art. 64 ust. 1 i 2). Ponadto art. 21 ust. 1 Konstytucji odnosi się nie tylko do prawa własności w rozumieniu kodeksu cywilnego, lecz do wszelkich praw majątkowych, a zatem także do prawa najmu.
- Ustawowe limitowanie wysokości czynszu nie wkracza w istotę prawa własności, lecz służy kontroli wykonywania tego prawa. Normatywne ustalenie górnej stawki czynszu musi być postrzegane jako ograniczenie swobody kształtowania praw i obowiązków stron stosunku najmu, nie zaś jako pozbawienie właściciela możliwości korzystania z rzeczy. Także niemożliwość osiągnięcia zysku nie stanowi o podważeniu istoty prawa własności. Żadne z fundamentalnych uprawnień właścicielskich nie jest więc wyłączone na skutek wyznaczenia przez ustawodawcę górnego pułapu czynszu najmu.
- Ochrona prawa do mieszkania niemal we wszystkich krajach europejskich pociąga za sobą ograniczenia prawa własności. Nie istnieje abstrakcyjny poziom dopuszczalnych ograniczeń prawa własności; tylko znajomość sytuacji ekonomicznej i społecznej panującej w konkretnym państwie w danej chwili pozwala na dokonanie prawidłowej (z punktu widzenia art. 1 protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności) oceny wprowadzonych przez ustawodawcę ograniczeń własności.
- Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie nie uwzględnił w sposób dostateczny sytuacji mieszkaniowej w Polsce, która jest o wiele gorsza niż w krajach Europy Zachodniej, gdzie od kilkadziesiąt lat nieprzerwanie rozwija się prywatne budownictwo mieszkaniowe, a zasoby finansowe gmin pozwalają na rozwój taniego budownictwa komunalnego. Po kilkadziesiąt latach publicznej gospodarki lokalami mamy do czynienia ze szczególnym stanem faktycznym i prawnym, w którym obie strony stosunku najmu – wynajmujący i najemca – znajdują się w sytuacji przymusowej. Dlatego potrzeba ochrony lokatorów, przynajmniej w okresie przejściowym, wydaje się kwestią zarówno bezpieczeństwa, jak i porządku publicznego w Polsce.
- W okresie realnego socjalizmu właściciele kamienic byli niemal całkowicie pozbawieni możliwości wykonywania swojego prawa i nie czerpali z niego korzyści. Z jednej strony przemawia to za potrzebą w miarę szybkiego przywrócenia im tej możliwości, z drugiej strony jednak uświadamia, że utrzymanie w badanej regulacji czynszu regulowanego nie pogorszyło dotychczasowej sytuacji właścicieli. Badana ustawa po raz pierwszy w Polsce powojennej przywraca właścicielom budynków i lokali atrybuty własności. Nie podważając faktu, że właściciele budynków stanowią jedną z licznych grup, kosztem których dokonują się przemiany, trzeba stwierdzić, iż stanowią oni tę szczególną grupę właścicieli, dla której uciążliwości mają rzeczywiście charakter przejściowy, zaś korzystna dla nich perspektywa rysuje się właśnie dzięki kwestionowanej przez nich ustawie.
- Podstawą rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego stała się w istocie ocena praktyki stosowania ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, a nie sformułowania jej przepisów. Uchwała rady gminy ustalająca stawki czynszu nie jest jedynie przejawem prywatnoprawnej kompetencji wynikającej z autonomii woli do kształtowania treści stosunku najmu w stosunkach, w których gmina jest wynajmującym, lecz stanowi wyraz publicznoprawnych uprawnień gminy jako lokalnego normodawcy i posiada moc powszechnie obowiązującą. Ustawodawca nie przyznał radom gmin pełnej swobody w ustalaniu stawek, a przepisy ustawy wskazują czynniki determinujące wysokość czynszu, które powinny być uwzględnione w

uchwale. Sprzeciw właścicieli budynków w rzeczywistości nie jest skierowany przeciw treści ustawy, lecz przeciw praktyce gmin, które ustalają wysokość czynszu na poziomie niższym niż wymaga tego utrzymanie substancji mieszkaniowej.

- Wyrok jest wyrazem odejścia od dotychczasowej linii orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którą w kompetencji Trybunału nie leży ocena rozwiązań legislacyjnych podyktowanych względami polityki społeczno-ekonomicznej. Przejściowy charakter zakwestionowanego art. 56 ust. 2 ustawy oraz określenie daty końcowej obowiązywania czynszu regulowanego w prywatnych budynkach wskazuje wyraźnie, że ustawodawca miał świadomość wkroczenia w sferę prywatnej własności, a limitowanie stawek traktował jako zło konieczne.
- Trybunał Konstytucyjny nie uznał wprawdzie zarzutu, że kwestionowana regulacja narusza zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie uwzględnił jednak faktu, że uchylene w ograniczonym zakresie przepisów o czynszu regulowanym może prowadzić do naruszenia tej właśnie zasady. O wysokości czynszu płaconego za identyczne mieszkanie nie powinna decydować okoliczność, kto jest jego właścicielem. Różnicowanie stawek czynszu mogłoby ewentualnie wynikać ze stanu majątkowego najemców.
- Wyrok może być oceniony jako sprzeczny z zasadami ochrony praw nabytych, poszanowania „interesów w toku” i bezpieczeństwa prawnego, mieszczącymi się w klauzuli państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Przepisy Konstytucji i Protokołu nr 1 do Konwencji (europejskiej) o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

Konstytucja

Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 20. Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 21. 1. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.

2. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Art. 31. [...] 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Art. 32. 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Art. 47. Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.

Art. 64. 1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.

2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Art. 68. 1. Każdy ma prawo do ochrony zdrowia.

2. Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa.

3. Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku.

4. Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.

5. Władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży.

Art. 70. 1. Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa.

2. Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością.

3. Rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych. Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa.

4. Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa.

5. Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie.

Art. 71. 1. Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględni dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej

sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

2. Matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa.

Art. 75. 1. Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałając bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

2. Ochronę praw lokatorów określa ustawa.

Art. 76. Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa.

Art. 166. 1. Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne.

Art. 190. [...] 4. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

Protokół nr 1 do Konwencji europejskiej

Art. 1. Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego.

Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych.