

Wyrok z 2 października 2002 r., [K 48/01](#)  
**OGRANICZENIE PODWYŻEK OPŁAT ZA MIESZKANIE (I)**

<b>Rodzaj postępowania:</b> <a href="#">kontrola abstrakcyjna</a> <b>Inicjator:</b> Rzecznik Praw Obywatelskich	<b>Skład orzekający:</b> pełny skład	<b>Zdania odrębne:</b> 0
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------	-----------------------------

Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli
Ograniczenie swobody podwyższania czynszu za korzystanie z lokalu przez wyznaczenie górnego limitu dopuszczalnej podwyżki ustalanego w odniesieniu do stopy inflacji <small>[Ustawa z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie kodeksu cywilnego: art. 9 ust. 3]</small>	Zasada proporcjonalności Ochrona własności <small>[Konstytucja: art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1 i 2]</small>

Władze komunistyczne w Polsce prowadziły politykę niskich czynszów dla najemców mieszkań. Rygorystyczne limity czynszów obowiązywały nie tylko w zasobach komunalnych, ale także – z reguły – w budynkach należących do prywatnych właścicieli. Budynki te przeważnie ulegały dekapitalizacji, ponieważ sztucznie niskie czynsze nie pokrywały kosztów utrzymania budynku w należytym stanie. Jednocześnie właściciele ci byli skrupowani przepisami radykalnie ograniczającymi możliwość wypowiedzenia najmu. Oprócz tego do roku 1987 prywatny właściciel budynku nie miał z reguły swobody wyboru, czy i komu wynająć mieszkanie, ponieważ mieszkania były przydzielane decyzjami organów administracji państwowej w ramach tzw. publicznej gospodarki lokalami.

Ustawa z 16 lipca 1987 r. zniósła na przyszłość administracyjne przydziały mieszkań w budynkach prywatnych, umożliwiając ich właścicielom swobodne dysponowanie mieszkaniem po opuszczeniu go przez najemcę. Utrzymana została jednak zasada, że w przypadku najmu powstałego wcześniej na podstawie przydziału administracyjnego obowiązują rygorystyczne limity czynszu.

Po zmianie ustroju perspektywę zmiany tego stanu rzeczy na korzyść właścicieli stworzyła ustawa z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Ustawa ta ustanowiła limit tzw. czynszów regulowanych, obowiązujących w budynkach komunalnych, a także w stosunku do najemców w budynkach prywatnych, jeżeli najem powstał dawniej na podstawie przydziału administracyjnego. Limit ten wynosił 3% wartości odtworzeniowej lokalu w stosunku rocznym. Według ustawy miał on jednak obowiązywać jedynie w okresie przejściowym – do końca roku 2004. Jednocześnie ustawa dopuszczała, że rady gmin mogły ustanawiać dla poszczególnych miejscowości niższe od ustawowego limity czynszu regulowanego, obowiązujące zarówno w budynkach komunalnych, jak i w budynkach prywatnych.

Wyrokiem z 12 stycznia 2000 r., [P 11/98](#) (omówionym osobno) Trybunał Konstytucyjny uznał to ostatnie unormowanie w zakresie, w jakim miało zastosowanie do właścicieli prywatnych, za niezgodne z art. 64 Konstytucji (gwarancje prawa własności), ponieważ pozwalało ono na ustalanie

wysokości czynszu poniżej rzeczywistych kosztów ponoszonych przez właścicieli budynków, bez odpowiedniej rekompensaty. Aby dać ustawodawcy czas na przygotowanie odpowiednich regulacji, uwzględniających także pomoc publiczną dla najemców niezamożnych, Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej tego orzeczenia aż o 18 miesięcy. Nie zostało zakwestionowane obowiązywanie do końca roku 2004 ustawowego limitu 3% wartości odtworzeniowej.

Uchwalona 21 czerwca 2001 r. ustawa rozczarowała tych, którzy oczekiwali pełnego uwzględnienia przez ustawodawcę wskazań Trybunału Konstytucyjnego zawartych we wspomnianym wyroku z 12 stycznia 2000 r. Nowa ustawa zniósła wprawdzie podział na czynsze regulowane (w przypadkach najmu nawiązanego na podstawie przydziału administracyjnego) i czynsze wolne, swobodnie negocjowane przez strony umowy najmu (w pozostałych przypadkach), wprowadziła jednak, w art. 9 ust. 3, restrykcyjny mechanizm limitowania podwyżek czynszów i innych opłat za korzystanie z mieszkania nie będącego własnością lokatora – niezależnie od rodzaju tytułu prawnego przysługującego mu do mieszkania. Mechanizm ten, nawiązujący z jednej strony do wzrostu cen (inflacji), a z drugiej strony do relacji czynszu do wartości odtworzeniowej lokalu, pozwalał wprawdzie na podwyżki o skali przekraczającej stopę inflacji, ale najwyżej o połowę. W innym przepisie (art. 28 ust. 2) ustawa o ochronie praw lokatorów wprawdzie potwierdziła gwarancję zawartą w ustawie poprzedniej, że ustawowy limit wysokości czynszów mających dotychczas charakter czynszów regulowanych – 3% wartości odtworzeniowej rocznie – będzie obowiązywać tylko do końca roku 2004, jednak gwarancja ta praktycznie była o tyle bez znaczenia, że ograniczenia w podwyższaniu czynszów zawarte w art. 9 ust. 3 ustawy z reguły powodowały, że konkretna wysokość czynszu dawniej regulowanego *de facto* nie mogłaby osiągnąć owego limitu przed 31 grudnia 2004 r., a nawet długo po tej dacie.

Rzecznik Praw Obywatelskich w niniejszej sprawie wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Uwzględnieniu wniosku Rzecznika przez Trybunał, i to bez odroczenia terminu wejścia wyroku w życie, umożliwiło zainteresowanym właścicielom dokonanie, ze skutkiem od grudnia 2002 r., wypowiedzenia czynszów zaraz po ogłoszeniu tego wyroku w Dzienniku Ustaw. Mogły one zostać podniesione maksymalnie do wysokości ustawowego limitu 3% wartości odtworzeniowej w stosunku rocznym.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał ponownie podkreślił, że ów limit może obowiązywać tylko do końca 2004 r., co nie znaczy, że ustawodawca nie może ustanowić innych mechanizmów ochrony lokatorów przed nadmiernymi podwyżkami płaconych przez nich opłat.

W drugim punkcie sentencji wyroku Trybunał orzekł o częściowej niekonstytucyjności art. 35 ust. 1 tej samej ustawy (kwestia uprawnienia lokatora poddanego eksmisji do lokalu socjalnego z zasobów gminy). Tę część wyroku pomijamy w niniejszym omówieniu, ponieważ nie ma ona bezpośredniego związku z problematyką wysokości czynszów.

## ROZSTRZYGNIĘCIE

**Art. 9 ust. 3 ustawy z 21 czerwca 2001 r. jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 (gwarancje prawa własności) w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności).**

## GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Do obowiązków władz publicznych wynikających z art. 75 i 76 Konstytucji należą, między innymi, zagwarantowanie trwałości stosunku prawnego stanowiącego podstawę korzystania z mieszkania oraz ochrona lokatorów przed wygórowanymi opłatami. Ze względu na konstytucyjne gwarancje własności (art. 64) realizacja powyższych obowiązków nie może polegać na przrzucaniu na właścicieli wynajmowanych mieszkań kosztów ich utrzymania i bieżącej eksploatacji.
2. Zasady bezpieczeństwa prawnego i ochrony praw nabytych (wynikające z art. 2 Konstytucji) wymagają realizacji przez ustawodawcę gwarancji wynikającej z art. 56 ust. 2 (w związku z art. 25 ust. 2) ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, że przynajmniej do końca roku 2004 czynsz płacony pod rządą tej ustawy jako czynsz regulowany (ustalany na podstawie uchwały rady gminy) nie może przekroczyć w stosunku rocznym 3% wartości odtworzeniowej lokalu. Gwarancję tę potwierdza art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego.
3. Zakwestionowany art. 9 ust. 3 ww. ustawy z 21 czerwca 2001 r. ma zastosowanie do wszystkich stosunków lokatorskich – zarówno powstających na podstawie umowy, w których czynsz najmu (lub inna opłata za używanie lokalu) został ustalony przez strony, jak i stosunków najmu powstałych w przeszłości na podstawie decyzji administracyjnej, w których czynsz przed wejściem w życie ustawy miał charakter czynszu regulowanego. W związku z łącznym unormowaniem w tym przepisie ograniczeń podwyższania opłat za używanie lokalu w odniesieniu do tak różnych sytuacji ustanowiony mechanizm jest wadliwy z punktu widzenia celów, którym miał służyć: z jednej strony – „urealnienia” dotychczasowych czynszów regulowanych (zob. tezę 4), z drugiej – utrzymania w ryzach czynszów umownych (zob. tezę 5).
4. Powyższy przepis nie tylko „zamraża” niekorzystną sytuację właścicieli związanych dotychczas (pod rządą art. 56 ust. 2 ustawy z 1994 r.) czynszami regulowanymi, ocenioną przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 stycznia 2000 r., P 11/98 jako niezgodną z Konstytucją, ale wręcz sytuację tę pogarsza. W momencie wejścia w życie nowej ustawy (10 lipca 2001 r.) czynsze regulowane (ustalone przez rady gmin) pokrywały średnio 60% bieżących kosztów eksploatacji budynków. W badanym przepisie ustawy z 21 czerwca 2001 r. ustawodawca, zachowując nieracjonalnie niskie stawki wyjściowe czynszu, dopuszcza tylko ściśle reglamentowane podwyżki, uzależniając je przy tym od stopy inflacji. Przy ciągle malejącej inflacji dopuszczalne podwyżki nie dają szans na dojście do stawki gwarantującej opłacalność czy przynajmniej zwrot kosztów utrzymania kamienicy. Na tle dawnej regulacji właściciele budynków mieszkalnych mieli w perspektywie „uwolnienie” czynszów (por. tezę 2). Wprawdzie po 31 grudnia 2004 r. nie będzie już obowiązywał pułap 3% wartości odtworzeniowej lokalu, ale ze względu na treść badanego art. 9 ust. 3 ustawy z 21 czerwca 2001 r. dojście do tego pułapu i tak nie byłoby realne. Ustawodawca nie zmienił przy tym żadnego innego (poza czynszem) elementu sytuacji prawnej właścicieli budynków w sposób, który rekompensowałby im straty związane z zaniżonymi czyn-

szami najmu. Podtrzymując stanowisko Trybunału wyrażone w wyroku w sprawie P 11/98 należy stwierdzić, że będące skutkiem stosowania omawianego przepisu ograniczenie prawa własności osób związanych dotychczas czynszem regulowanym nie odpowiada kryteriom proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), a tym samym wykracza poza dopuszczalny poziom ograniczeń prawa własności.

5. W odniesieniu do czynszów określonych przez strony w drodze negocjacji omawiany art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (jw.) oznacza zgodę ustawodawcy na ekonomicznie nieuzasadnione podwyżki powyżej stopy inflacji. Polski ustawodawca nie wykorzystał doświadczeń zagranicznych w zakresie ochrony najemców przed nieuzasadnionymi podwyżkami w warunkach gospodarki rynkowej. Łamiąc fundamentalną zasadę prawa zobowiązań, zakwestionowany przepis pozwala jednej stronie stosunku umownego (właścicielowi), wbrew woli kontrahenta, zmieniać treść umowy, tj. podnosić wysokość należnego świadczenia, i to bez przedstawienia uzasadnienia, w szczególności bez związku ze zwiększeniem wartości świadczenia niepieniężnego, jakim jest udostępnienie lokalu. Oznacza to naruszenie praw lokatorów wynikających z umowy najmu lub innej umowy stanowiącej podstawę korzystania z lokalu. Prawa te, jako prawa majątkowe, także – obok własności – są chronione przez art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.
6. Stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów nie oznacza otwarcia drogi do podważania wysokości czynszu należnego za okres poprzedzający ogłoszenie niniejszego wyroku w Dzienniku Ustaw.
7. Pojęcie „czynszu wolnego” nie oznacza czynszu dowolnego. Mimo uchylecia art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów pozostają w mocy istotne ograniczenia swobody podnoszenia czynszu, w tym art. 28 ust. 2 i art. 9 ust. 1 tej ustawy oraz art. 5, art. 58 § 2, art. 388 i art. 685<sup>1</sup> kodeksu cywilnego. Jednakże obowiązującą regulację w omawianym zakresie Trybunał Konstytucyjny uważa za niewystarczającą. Niezbędne wydaje się wskazanie pewnych granic stawki początkowej czynszu umownego, w szczególności przez powiązanie jego wysokości ze standardem lokalu i jego położeniem. Uniknięciu rażącego wygórowania czynszu w konkretnych, indywidualnych przypadkach służyłoby też publikowanie danych statystycznych o wysokości czynszów.

#### Przepisy Konstytucji

**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. 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. 75.** 1. Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałającą 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.