

Wyrok z 19 kwietnia 2005 r., [K 4/05](#)
OGRANICZENIE PODWYŻEK OPŁAT ZA MIESZKANIE (II)

Rodzaj postępowania: kontrola abstrakcyjna Inicjator: Prokurator Generalny	Skład orzekający: pełny skład	Zdania odrębne: 0
---	---	-----------------------------

Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli
Zakaz podwyższenia o więcej niż 10% rocznie wysokości czynszu, jeżeli jego wysokość przekracza – lub przekroczy w wyniku podwyżki – 3% wartości odtworzeniowej lokalu w stosunku rocznym [Ustawa z 17 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw: art. 1 pkt 9 lit. a; ustawa z 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie... (jw.): art. 1]	Zasada państwa prawnego Zasada proporcjonalności Ochrona własności [Konstytucja: art. 2, art. 31 ust. 3, 64 ust. 1 i 2]

Proces dostosowywania ustawodawstwa regulującego ustalanie wysokości czynszów za mieszkania w zasobach prywatnych do zasad wolnorynkowych trwa już ponad dziesięć lat i przebiega powoli. Dotyczy to zwłaszcza czynszów obowiązujących w „starych” stosunkach najmu – narzuconych prywatnym właścicielom w okresie komunistycznym (stosunki te w szerokim zakresie trwają nadal na skutek silnej ustawowej ochrony trwałości najmu). Procesowi temu towarzyszą kontrowersje polityczne i społeczne, które kilkakrotnie skłaniały ustawodawcę do przyjmowania rozwiązań budzących zastrzeżenia z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji prywatnej własności. Dotychczas dwa razy – w latach 2000 i 2002 – Trybunał Konstytucyjny uznawał istotne elementy ustawowej regulacji wysokości czynszów za niezgodne z Konstytucją (zob. omówienia wyroków w sprawach [P 11/98](#) i [K 48/01](#)). Niniejszy wyrok jest kolejnym z tej serii.

W świetle dotychczasowego ustawodawstwa i dwóch wspomnianych wyżej wyroków TK istotną cezurą był koniec roku 2004. Po tej dacie, zgodnie ze swego rodzaju przyrzeczeniem zawartym w ustawach z 2 lipca 1994 r. i 21 czerwca 2001 r. czynsze w „starych” stosunkach najmu miały zostać „uwolnione”. Do tego czasu – za aprobatą Trybunału Konstytucyjnego – obowiązywał zakaz ich podnoszenia (w formie wypowiedzenia dokonywanego przez właściciela) ponad kwotę stanowiącą równowartość 3% wartości odtworzeniowej lokalu w stosunku rocznym (por. art. 28 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego). Ograniczenia te nie mają zastosowania do tzw. opłat niezależnych od właściciela.

Oprócz powyższego – przejściowego – ograniczenia wzrostu czynszów w „starych” stosunkach najmu, po wyroku TK w sprawie K 48/01 pozostało w mocy tylko jedno, dotyczące wszystkich form korzystania z mieszkania, ograniczenie wzrostu wysokości opłat za mieszkanie zależnych od

właściciela, a mianowicie zakaz dokonywania ich podwyżek częściej niż co 6 miesięcy (art. 9 ust. 1 ww. ustawy o ochronie praw lokatorów w brzmieniu pierwotnym).

Na krótko przed nadejściem granicznej daty 31 grudnia 2004 r., 17 i 22 grudnia tegoż roku, parlament ostatecznie przyjął dwie nowelizacje obowiązującej ustawy o ochronie praw lokatorów (jw.). W wyniku obu nowelizacji w art. 9 ustawy nowelizowanej dwa pierwsze ustępy otrzymały brzmienie:

„1. Podwyższanie czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właścicieli, nie może być dokonywane częściej niż co 6 miesięcy, a jeżeli poziom rocznego czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyłączeniem opłat niezależnych od właściciela, przekracza 3% wartości odtworzeniowej lokalu, to roczna podwyżka nie może być wyższa niż 10% dotychczasowego czynszu albo dotychczasowych opłat za używanie lokalu, liczonych bez opłat niezależnych od właściciela.

1a. Przepis ust. 1 stosuje się także w przypadku podwyższania czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, jeżeli poziom rocznego czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyłączeniem opłat niezależnych od właściciela, po podwyżce miałby przekroczyć 3% wartości odtworzeniowej lokalu.”

Przewidziane w art. 9 ograniczenia podwyżek czynszu dotyczą, z formalnego punktu widzenia bez jakiegokolwiek różnicy, zarówno czynszów w „starych” stosunkach najmu, podlegających dawniej sztywnej reglamentacji prawnej, jak również czynszów swobodnie wynegocjowanych między stronami „nowych” stosunków najmu. Obowiązują one również w odniesieniu do opłat za korzystanie z lokalu stanowiącego cudzą własność w ramach stosunków prawnych innych niż najem.

Obydwie zmiany – wyrażone w drugiej części ust. 1 oraz w ust. 1a – zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego Prokurator Generalny.

W ocenie wnioskodawcy zmiany te świadczą nie tylko o nieprzestrzeganiu przez ustawodawcę zasad przyzwoitej legislacji (mieszczących się w klauzuli państwa prawnego – art. 2 Konstytucji), lecz także doprowadza do nadmiernej (nieproporcjonalnej) ingerencji w prawo własności (art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Przewidują one reglamentację wysokości podwyżek czynszu w celu ochrony praw wszystkich najemców, bez względu na to, czy w każdym przypadku istnieje rzeczywista potrzeba społeczna, a więc także wówczas, gdy dotyczy to najemców dobrze sytuowanych finansowo.

Wnioskodawca zwraca też uwagę na niespójność kwestionowanej regulacji ze szczególnym trybem wypowiedzenia wysokości czynszu unormowanym w art. 8a ustawy o ochronie praw lokatorów (dodanym przez nowelę z 17 grudnia 2004 r., formalnie niezaskarżonym). Przepis ten stanowi, między innymi, że podwyżka czynszu prowadząca do wzrostu rocznej wysokości czynszu ponad 3% wartości odtworzeniowej lokalu może nastąpić „tylko w uzasadnionych wypadkach”. Na żądanie lokatora właściciel jest w takich wypadkach obowiązany przedstawić na piśmie przyczynę podwyżki i jej kalkulację. Lokator może taką podwyżkę „zakwestionować” przed sądem; do dnia uprawomocnienia

się wyroku sądu podwyżka nie wywołuje skutku. Opisany mechanizm nie ma jednak zastosowania do podwyżek nieprzekraczających w skali roku 10% dotychczasowego czynszu.

Niniejszy wyrok oraz poprzednie wyroki w podobnych sprawach dały Trybunałowi asumpt do przygotowania [sygnalizacji](#) skierowanej do Sejmu, w której zostały przedstawione „uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w przepisach regulujących opłaty za używanie lokali mieszkalnych” (postanowienie sygnalizacyjne z 29 czerwca 2005 r., [S 1/05](#)). Por. także wyrok z 17 maja 2006 r., [K 33/05](#).

ROZSTRZYGNIĘCIE

1. Art. 1 pkt 9 lit. a) ustawy nowelizującej z 17 grudnia 2004 r. (zmiana w art. 9 ustawy nowelizowanej brzmienia ustępu 1) w części zawierającej wyrazy: „a jeżeli poziom rocznego czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyłączeniem opłat niezależnych od właściciela, przekracza 3% wartości odtworzeniowej lokalu, to roczna podwyżka nie może być wyższa niż 10% dotychczasowego czynszu albo dotychczasowych opłat za używanie lokalu, liczonych bez opłat niezależnych od właściciela” – jest niezgodny z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Art. 1 ustawy nowelizującej z 22 grudnia 2004 r. (dodanie w art. 9 ustawy nowelizowanej ustępu 1a, precyzującego zakres stosowania zmienionego ust. 1) jest niezgodny z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Żaden z założonych celów zaskarżonej regulacji ustawowej nie został osiągnięty: nie nastąpiło „uwolnienie” opłat za mieszkanie w racjonalnych granicach, uwzględniających postulaty sprawiedliwości i ochrony praw właścicieli, ani też nie zostały wprowadzone skuteczne i precyzyjnie określone mechanizmy ochrony praw lokatorów przed nadużywaniem przez właścicieli możliwości podwyższania opłat. Zakwestionowane zmiany, wbrew intencjom samego ustawodawcy, wyłączyły mechanizm rynkowy, podczas gdy celem wprowadzenia ograniczeń hamujących podwyżki miała być ochrona osób, które w konkretnym wypadku nie godzą się na podwyżkę proponowaną przez właściciela. Oznacza to naruszenie zasady poprawnej legislacji, a tym samym niezgodność zakwestionowanych z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego.
2. Ustawodawstwo ostatniego dziesięciolecia oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie utrzymywało społeczne przekonanie zainteresowanych właścicieli i lokatorów, że tak zwane czynsze regulowane – ograniczone do poziomu 3% wartości odtworzeniowej, obowiązujące w niektórych stosunkach najmu – będą obowiązywać tylko w okresie przejściowym, do 31 grudnia 2004 r. Uchwalenie kwestionowanej regulacji i ogłoszenie jej 29 grudnia 2004 r., z mocą od 1 stycznia 2005 r., naruszyło ustalone wcześniej ustawodawstwem „reguły gry”, mimo że nie powstały żadne okoliczności ani zdarzenia nadzwyczajne, które uzasadniałyby ich rozciągnięcie na okres dłuższy. Złamanie swego rodzaju przyrzeczenia wyrażonego w ustawie musi być uznane za wyraz szczególnej nieodpowiedzialności władzy publicznej, a tym samym – za rażące naruszenie zasady ochrony zaufania

do państwa i stanowionego przez nie prawa, będącej jednym z fundamentów zasady państwa prawa (art. 2 Konstytucji).

3. Z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji wynika zasada równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych. Wśród „innych praw majątkowych” należy także wyróżnić prawo najmu lokalu mieszkalnego oraz inne prawa, których przedmiotem jest lokal służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Każde z tych praw – zarówno właścicieli (wynajmujących), jak i najemców – korzysta z ochrony konstytucyjnej, choć niejednakowej. Zwykle dochodzić będzie na tym tle do kolizji, ale uproszczeniem byłoby uznanie, że zapewnienie pewnego stopnia ochrony jednemu z tych dóbr musi automatycznie oznaczać uszczuplenie ochrony drugiego. Sprawą ustawodawcy jest zatem dążenie do harmonijnego ukształtowania wzajemnych relacji właścicieli i lokatorów, której szczególnym wykładnikiem są opłaty za korzystanie z lokalu, w tym czynsze w stosunkach najmu. Powinny one zapewnić wynajmującemu właścicielowi pokrycie kosztów eksploatacji i remontu budynku, ale także zwrot wyłożonego kapitału (amortyzacja) i godziwy zysk. Konieczne jest również uwzględnienie usprawiedliwionego interesu najemcy (lokatora) i stworzenie rzeczywistych mechanizmów jego ochrony przed nadużyciem prawa przez wynajmującego.
4. Ustawodawca, deklarując zniesienie w przyszłości czynszu regulowanego, nie przyrzekał nigdy, że od 1 stycznia 2005 r. wysokość czynszu ustalana przez strony w ogóle nie będzie kontrolowana. Tego rodzaju sądowa kontrola czynszu byłaby jednak skuteczna, gdyby ustawa przejrzyste określała jego elementy i formułowała czytelne kryteria oceny. Tak się jednak nie stało.
5. Niezbędne jest ponadto stworzenie instrumentów wspierania lokatorów znajdujących się w trudniejszej sytuacji finansowej i życiowej. Nie może to następować, jak dotychczas, głównie kosztem właścicieli, lecz powinno polegać na uruchomieniu specjalnych środków publicznych. Obowiązek solidaryzmu społecznego i pomocy słabszym ciąży bowiem na całym społeczeństwie.
6. Orzeczenie o niekonstytucyjności zaskarżonych przez wnioskodawcę przepisów ustaw nowelizujących (w zakresie wskazanym w sentencji) pociąga za sobą pozbawienie mocy obowiązującej odpowiednich fragmentów art. 9 ustawy znowelizowanej.
7. Rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie jest determinowane zakresem zaskarżenia przepisów przez Prokuratora Generalnego. Wyrok nie rozwiązuje w sposób definitywny i całościowy podstawowych kwestii mechanizmu równoważenia interesów lokatorów i właścicieli. Ich rozwiązanie wymaga zmian systemowych.

Przepisy Konstytucji

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

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. 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.