Dz.U. 2000 Nr 88 poz. 988

W Y R O K
Trybunału Konstytucyjnego

z dnia 10 października 2000 r.

Sygn. akt P.8/99

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krzysztof Kolasiński – przewodniczący
Jerzy Ciemniewski
Andrzej Mączyński – I sprawozdawca
Jerzy Stępień
Marian Zdyb - II sprawozdawca

Protokolant: Joanna Szymczak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 października 2000 r. pytania prawnego Sądu Rejonowego w Krakowie z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: Wnioskodawcy i Prokuratora Generalnego: " czy art. 9 w zw. z art. 11, art. 20 ust. 2, art. 25, art. 26 i art. 56 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. 1994 r. Nr 105, poz. 509, tekst jednolity: Dz.U. 1998 r. Nr 120, poz. 787) w zakresie w jakim nakłada na wynajmujących właścicieli nieruchomości stanowiących własność osób fizycznych obowiązki w zakresie dbałości o wynajmowane lokale co do których stosuje się przepisy o ustalaniu wysokości czynszów w sposób regulowany ponad dochody uzyskiwane z tych czynszów jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a w szczególności czy nie narusza konstytucyjnych zasad: równości obywateli wobec prawa, sprawiedliwości społecznej, ochrony własności oraz dopuszczalności ograniczenia własności w drodze ustawy tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności".

orzeka:

1. Art. 9 w związku z art. 11, 20 ust. 2, art. 25, 26 i 56 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 1998 r. Nr 120 poz. 787, Nr 162, poz. 1119 zm.: Dz. U. z 1999 r. Nr 111, poz. 1281, z 2000 r. Nr 5, poz. 67) w zakresie, w jakim nakłada na osobę fizyczną, wynajmującą lokal mieszkalny podlegający przepisom o czynszu regulowanym, obowiązki, których wykonanie wymaga nakładów przewyższających dochody uzyskiwane przez tę osobę z nieruchomości, w której znajduje się wynajęty lokal, bez ustawowej możliwości uzyskania pomocy finansowej ze strony władz publicznych, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 i 3 i z art. 21 ust. 1 Konstytucji oraz z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadami sprawiedliwości społecznej.

2. Przepis wskazany w punkcie 1 nie jest w zakresie określonym w tym punkcie niezgodny z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

3. Art. 9 ustawy wymienionej w punkcie 1 traci moc z dniem 11 lipca 2001 roku.

Uzasadnienie

I

1. Sąd Rejonowy dla Krakowa Śródmieścia postanowieniem z dnia 22 stycznia 1999 r. (sygn. akt I C 2302/98/S), na podstawie art. 193 Konstytucji RP, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym: czy art. 9 w zw. z art. 11, 20 ust. 2, art. 25, 26 i 56 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (j.t. Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.: dalej: ustawa o najmie) w zakresie, w jakim nakłada na wynajmujących właścicieli nieruchomości stanowiących własność osób fizycznych obowiązki w zakresie dbałości o wynajmowane lokale co do których stosuje się przepisy o ustalaniu wysokości czynszów w sposób regulowany ponad dochody uzyskiwane z tych czynszów jest zgodny z art. 2, 21 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji, a w szczególności czy nie narusza konstytucyjnych zasad: równości obywateli wobec prawa, sprawiedliwości społecznej, ochrony

własności oraz dopuszczalności ograniczenia własności w drodze ustawy tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Sąd Rejonowy uzasadnił pytanie w sposób następujący:

Ustawa o najmie lokali w art. 9 nałożyła na wynajmujących obowiązki, które wiążą się zazwyczaj z ogromnymi nakładami finansowymi przy równoczesnym pozbawieniu ich możliwości uzyskiwania dochodów z najmu w rzeczywistości odpowiadających ponoszonym przez nich nakładom poprzez utrzymanie do końca 2004 r. czynszów regulowanych określanych (zgodnie z art. 25 i 26 ustawy o najmie) na stosunkowo niskim poziomie. Ustawodawca nie zagwarantował jednocześnie możliwości uzyskania odpowiedniej pomocy finansowej ze strony państwa. Efektem tego jest stworzenie sytuacji prawnej rażąco ograniczającej prawo własności osób fizycznych będących właścicielami domów wielomieszkaniowych, w których wynajmowane lokale są objęte przepisami o czynszu regulowanym. Taka regulacja kłóci się także w rażący sposób z zasadą sprawiedliwości społecznej gwarantowaną przez art. 2 Konstytucji.

Właściciele domów nie objętych przepisami o czynszu regulowanym mają we wskazanym zakresie inne możliwości. Mogą bowiem swoje stosunki z lokatorami kształtować umownie, jedynie z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.; dalej: prawo budowlane). Dla tej grypy podmiotów istnieje zatem możliwość “wynajęcia lokalu za zgodą obydwu stron bez konieczności dokonywania przez właściciela remontów lub ustalenia, iż remonty przeprowadzi najemca na koszt własny w zamian za co płacony przez niego czynsz ulegnie odpowiedniemu obniżeniu”. Takie rozwiązania chronią wynajmującego przed koniecznością ponoszenia wydatków przekraczających jego finansowe możliwości. Podobnej ochrony pozbawieni zostali właściciele domów wielomieszkaniowych objętych przepisami o czynszu regulowanym. Takie zróżnicowanie narusza zasadę równości wobec prawa (32 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadę niedyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji).

2. Stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny. Stwierdził, że art. 9 w zw. z art. 11, 20 ust. 2, art. 25, 26 i 56 ustawy o najmie lokali jest zgodny z art. 2, 21 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.

Prokurator Generalny zauważył, że art. 9 ust. 4 ustawy o najmie nie wiąże się bezpośrednio z materią objętą pytaniem prawnym (dotyczy bowiem współdziałania najemców w sprawach zarządu lokalami tworzącymi mieszkaniowy zasób gminy). Z tego powodu ominął treść tego ustępu w swoich rozważaniach.

Prokurator Generalny oparł uzasadnienie swego stanowiska na następujących argumentach:

Kwestionowane przepisy są prawną ingerencją ustawodawcy w swobodę (autonomię) określania przez strony warunków najmu, a w szczególności ingerowaniem w ustalenie wysokości czynszu (w sposób sztywny - art. 659 § 2 k.c. w zw. z art. 537 k.c.).

Obowiązkiem ustawodawcy było uregulowanie stosunków najmu, istniejących w chwili wejścia w życie ustawy o najmie, które nawiązane zostały w drodze decyzji administracyjnych o przydziale lub umów istniejących na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu. W celu zapobieżenia gwałtownemu pogorszeniu sytuacji mieszkaniowej tych najemców, ustawodawca ustanowił przepisy przejściowe dotyczące czynszu regulowanego (art. 56 ust. 2 ustawy o najmie). Przepisy te miały zmniejszyć dolegliwość kosztów transformacji związanej z oparciem stosunków najmu na zasadach prawa cywilnego (umownego).

Istota zagadnienia sprowadza się zatem do odpowiedzi na pytanie, czy taka ingerencja ustawodawcy mieści się w konstytucyjnie dopuszczalnych granicach.

Sąd przedstawiający pytanie prawne wskazał między innymi na naruszenie zasady ochrony prawa własności wyrażonej w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji. Art. 21 ust. 1 Konstytucji wyraża podstawową zasadę ustrojową. Normy bardziej szczegółowe, dotyczące ochrony prawa własności, zawarte zostały w art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji i mogą one stanowić samodzielny wzorzec konstytucyjny w

niniejszej sprawie. Ocena zasadności zarzutu rażącego ograniczenia prawa własności może być najpełniej przeprowadzona w odniesieniu do treści art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Konstytucyjnie dopuszczalne są tylko takie ustawowe ograniczenia prawa własności, które nie niweczą "podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności takich jak możliwość korzystania, pobierania pożytków, bezpośredniego lub pośredniego eksploatowania przedmiotu własności" (T. Dybowski, *Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązywania w 1996 r.,* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania, Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej,* Warszawa 1996, s. 321). Nałożenie na właściciela lokalu (budynku) mieszkalnego obowiązków związanych z jego wynajmowaniem (art. 9 ust. 1-3 ustawy o najmie) nie wykracza poza dopuszczalną granicę, wynikającą z art. 64 ust. 3 Konstytucji. Chociaż właściciel lokalu mieszkalnego pobiera z tytułu najmu czynsz regulowany, a nie czynsz wolny, nie jest pozbawiony uprawnień do korzystania ze swej własności w sensie pobierania z niej pożytków, jak również nie zostaje przez to wykluczona możliwość rozporządzania tą własnością. Czynsz regulowany jest jedynie ustawowym, maksymalnym, określeniem wysokości czynszu. Nie niweczy więc możliwości czerpania korzyści z rzeczy, lecz jedynie ją w pewien sposób ogranicza.

Niezasadny jest także zarzut naruszenia przez kwestionowane przepisy zasady sprawiedliwości społecznej, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Wysokości czynszu zarówno wolnego (art. 20 ust. 3 ustawy o najmie), jak i regulowanego (art. 25 i art. 26 ustawy o najmie) określane są według kryteriów zależnych od wartości użytkowej wynajmowanego lokalu. Wynajmujący nie może zatem przerzucać kosztów związanych z remontem budynku, będącego jego własnością, na najemcę. Obowiązki wskazane w art. 9 ustawy o najmie, chociaż ustanowione zostały w celu ochrony praw najemcy, leżą także w interesie właściciela, w tym sensie, że służą (co najmniej) utrzymaniu wartości jego majątku.

Jeśli chodzi o udzielenie przez państwo pomocy finansowej właścicielom, którzy za wynajem lokali (budynków) mieszkalnych otrzymują czynsz regulowany, to nie można rozpatrywać tego zagadnienia w kategorii obowiązku konstytucyjnego. W art. 75 ust. 1 Konstytucji ustrojodawca deklaruje jedynie, że władze publiczne "prowadzą politykę sprzyjającą zaspakajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, (...)

wspierając rozwój budownictwa socjalnego oraz popierając działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania". Zgodnie z tą programową normą konstytucyjną ustawodawca powinien dążyć do realizacji wymienionych w niej celów. Stworzenie omawianej grupie właścicieli możliwości uzyskania pomocy finansowej niewątpliwie służyłoby w jaki sensie "zaspakajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli". Pozostaje to jednak w sferze swobody działania ustawodawcy, do którego należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym.

Kwestionowane przepisy nie naruszają także zasady równości, wynikającej z art. 32 Konstytucji. Odstępstwo od spełnienia przez strony obowiązków wymienionych w art. 9 i art. 10 ustawy o najmie przewidziane zostało w art. 11 tej ustawy. Przepis ten dotyczy lokali nie należących do mieszkaniowego zasobu gminy (por. art. 5 ustawy o najmie). Przepis ten należy zatem odnieść do przypadków, w których stosuje się czynsz wolny i gdy najem powstał po wejściu w życie ustawy o najmie. Wynajmujący, spełniający przesłanki zawarte w art. 11 ustawy o najmie tworzą więc kategorię istotnie różniącą od tych wynajmujących, którzy otrzymują czynsze regulowane, a najem został nawiązany w trybie art. 56 ust. 1 ustawy o najmie. Nie można zatem stwierdzić cechy wspólnej obu tych grup osób (właścicieli) wynajmujących lokale mieszkalne. Upatrywanie podobieństwa byłoby wbrew treści i celowi ustawy o najmie, która wprowadzając instytucję czynszu regulowanego ma służyć ochronie praw najemców.

3. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko Sejmu RP, stwierdzając, że art. 9 w zw. z art. 11, 20 ust. 2, art. 25, 26 i 56 ustawy o najmie lokali w zakresie, w jakim nakłada na wynajmujących właścicieli nieruchomości stanowiących własność osób fizycznych obowiązki dbałości o wynajmowane lokale, co do których stosuje się przepisy o ustalaniu wysokości czynszu w sposób regulowany ponad dochody uzyskiwane z tych czynszów, jest zgodny z art. 2, 21 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.

Uzasadnienie tego stanowiska opiera się na następujących argumentach:

Przepisy ustawy o najmie w zakresie kwestionowanym w pytaniu prawnym nie naruszają art. 2 Konstytucji, w szczególności zawartej w nim zasady sprawiedliwości

społecznej. Ustawodawca ma prawo, w imię ochrony interesów osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, wprowadzić ustawowe przepisy ograniczające uprawnienia innych osób ze względu na ochronę interesu publicznego. W tym przypadku zasada sprawiedliwości społecznej uzupełniona jest zasadą ochrony najemców wyrażoną w art. 75 Konstytucji. Właśnie w imię zadośćuczynienia zasadzie sprawiedliwości społecznej ustawodawca zdecydował o wprowadzeniu regulacji chroniących najemców przed niekorzystnym wpływem nowych regulacji, dotyczących prawa lokalowego, które wprowadziły mechanizmy rynkowe do stosunków pomiędzy wynajmującym a najemcą. Takie postępowanie jest tym bardziej uzasadnione, gdyż w większości przypadków sytuacja prawna wynajmującego będącego właścicielem budynku podlegającego wcześniej tzw. "kwaterunkowi" – jeśli chodzi o swobodę ustalania wysokości czynszu – zasadniczo nie zmieniła się. Ustawa o najmie jedynie przedłużyła, na okres przejściowy, dotychczasowy stan faktyczny.

Kwestionowane przepisy ustawy o najmie zostały wprowadzone prawidłowo, są jasne i precyzyjne, nie można więc na podstawie ich treści podnieść zarzutu niezgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego w takim zakresie, w jakim odnosi się ona do standardów stanowienia prawa.

Rozwiązania przyjęte w ustawie o najmie nie naruszają także art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.. Podstawową dyrektywą, jaką należy wypełniać przy ustanawianiu ograniczeń prawa własności jest zakaz wprowadzania takich ograniczeń, które naruszają jego istotę, to jest ingerują w elementy składowe tego prawa, bez których własność utraciłaby swoje podstawowe funkcje. Obowiązek utrzymywania budynku w należytym stanie przy braku możliwości pobierania czynszu z uwzględnieniem pełnych kosztów utrzymania, nie narusza istoty prawa własności. Faktem jest, że w większości przypadków przychody z czynszu regulowanego nie wystarczają na pokrycie nakładów związanych z obowiązkami wynikającymi z art. 9 ustawy o najmie, ale uregulowania ustawowe nie przesądzają tego ostatecznie. Przyjęta w ustawie maksymalna stawka czynszu regulowanego na poziome 3% wartości odtworzeniowej budynku w wielu przypadkach mogłaby w całości pokryć potrzeby remontowe związane z utrzymaniem budynku. Jest kwestią odrębną i nie mającą decydującego znaczenia, co do naruszenia istoty prawa własności, że w zdecydowanej

większości uchwał gminy ustalają czynsz regulowany na poziomie dużo niższym niż maksymalna stawka. Zgodnie z art. 20 ust. 3 i art. 21 ust. 1 ustawy o najmie wysokość czynszu, zarówno wolnego jak regulowanego, powinna uwzględniać stan techniczny budynku oraz koszty konserwacji i utrzymania technicznego. Jeśli stawki te w rażący sposób są nieadekwatne do faktycznych kosztów utrzymania budynków, zainteresowani właściciele mogą dochodzić zmiany uchwały w sprawie stawki czynszu regulowanego w drodze skargi do NSA (art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym).

Pogląd, zawarty pośrednio w pytaniu prawnym, że przepisy prawa powinny gwarantować wynajmującemu dochody przewyższające koszty nakładów na utrzymanie budynku w należytym stanie nie może być rozpatrywany w kontekście zgodności z Konstytucją. W przeciwnym przypadku należałoby rozpatrywać ten problem w kontekście zasady wolności gospodarczej i zasady swobodnego kształtowania stosunków prawnych między stronami.

Kwestionowane uregulowania zostały wprowadzone na okres przejściowy, co tym bardziej wyklucza zarzut naruszenia prawa własności. Owa przejściowość regulacji wpływa też na ocenę konieczności wprowadzenia ewentualnych rekompensat z tytułu konieczności ponoszenia nakładów na remonty budynków, w sytuacji, gdy przychody ich nie pokrywają. Możliwe w tym zakresie rozwiązania zawsze rodziłyby nieuzasadnione roszczenia właścicieli budynków.

Przepisy kwestionowane w pytaniu prawnym nie naruszają także art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Ustawodawca wprowadzając w 1994 r. nowe przepisy dotyczące najmu lokali rzeczywiście zróżnicował właścicieli budynków, w których znajdują się lokale mieszkalne. Jednak nie można w tym przypadku wyróżnić cechy relewantnej dla właścicieli lokali objętych czynszem regulowanym i wolnym, gdyż art. 11 ustawy o najmie różnicuje te dwie kategorie, jeśli chodzi o zakres obowiązków związanych z utrzymaniem budynku. Nawet gdyby uznać zarzut nierówności wobec prawa za słuszny, to biorąc pod uwagę przejściowy charakter kwestionowanej regulacji, trzeba stwierdzić, że “nierówność ma charakter przemijający”, a wprowadzona została w oparciu o zasadę ochrony praw lokatorów zawartą w art. 75 Konstytucji.

II

Na rozprawę 10 października 2000 r. nie stawił się, mimo prawidłowego zawiadomienia, przedstawiciel Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 41 ust. 1 w zw. z art. 45 ustawy o TK udział w rozprawie organu, który wydał akt normatywny objęty pytaniem prawnym jest obowiązkowy. W razie naruszenia tego obowiązku przez organ, który wydał taki akt normatywny Trybunał Konstytucyjny "może odroczyć rozprawę" (art. 60 ust. 3 ustawy o TK). Sformułowanie "może" oznacza, że decyzja o odroczeniu rozprawy jest pozostawiona uznaniu Trybunału. W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie uznał odroczenia za potrzebne.

Na rozprawie pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

Przedstawiciel składu orzekającego Sądu Rejonowego wskazał dodatkowo, że w obecnym stanie prawnym w sytuacji niewykonywania przez wynajmującego obowiązków wynikających z art. 9 ustawy o najmie najemca może wykonać te obowiązki na własny koszt, po czym wystąpić z roszczeniem regresowym w stosunku do wynajmującego.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że art. 56 ust. 2 w związku z art. 25 i art. 26 ustawy o najmie w dniu orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie jest przepisem obowiązującym, gdyż w wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r. (P. 11/98, OTK ZU 2000, Nr 1, poz. 3) Trybunał Konstytucyjny określił, że przepis ten utraci moc obowiązującą w dniu 11 lipca 2001 r.

III

Trybunał Konstytucyjny ustalił i zważył co następuje:

1. Rozpatrywane w niniejszej sprawie pytanie prawne zostało przedstawione w związku ze sprawą z powództwa najemcy o nakazanie wynajmującemu przeprowadzenia remontu budynku, w którym znajduje się wynajęty lokal mieszkalny.

Sąd Rejonowy przyjął, że stosunek najmu w przedmiotowej sprawie podlega przepisom ustawy o najmie. W pytaniu prawnym Sąd zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 9 w związku z art. 11, 20 ust. 2, art. 25, 26 i 56 ustawy o najmie.

Problem zgodności z Konstytucją został odniesiony do regulacji wyrażonej w art. 9 tylko w zakresie wyznaczonym przez związek tego przepisu z art. 11, 20 ust. 2, art. 25, 26 i 56 ustawy o najmie. Powołane przez Sąd przepisy związkowe nie są samoistnym przedmiotem kontroli. Zostały one powołane dlatego, że wpływają na charakter, treść oraz zakres zastosowania regulacji wyrażonej w art. 9 ustawy o najmie.

Art. 9 ustawy o najmie reguluje – ogólnie rzecz biorąc – zakres obowiązków wynajmującego w stosunku do najemcy lokalu mieszkalnego. Szczegółowe, choć tylko przykładowe, wyliczenie tych obowiązków, zawiera art. 9 ust. 1 i 3 ustawy o najmie. Ustęp 2 określa obowiązki ciążące na wynajmującym w razie oddania w najem lokalu opróżnionego przez dotychczasowego najemcę, zaś ust. 4 dotyczy lokali tworzących mieszkaniowy zasób gminy. Dwa ostatnio wymienione przepisy nie są zatem związane ze sprawą, w której przedstawione zostało pytanie prawne i dlatego ich treść zostanie pominięta w dalszych rozważaniach. Dopełnieniem regulacji przewidzianej w art. 9 ust. 3 ustawy o najmie jest art. 10 tej ustawy, który w ust. 2 i 3 taksatywnie wylicza ciążące na najemcy obowiązki związane z utrzymaniem zajmowanego lokalu.

Związek między art. 9 i art. 11 ustawy o najmie polega na tym, że art. 11 rozstrzyga o tym, w jakiej sytuacji regulacja przewidziana w art. 9 ma charakter bezwzględnie stosowalny (bezwzględnie obowiązujący), a w jakiej strony mogą odmiennie ustalić prawa i obowiązki, o których mówi art. 9 ustawy o najmie. Ta ostatnia możliwość jest aktualna “jeżeli czynsz nie jest regulowany” (art. 11 zd. 1 in fine ustawy o najmie).

Czynszem regulowanym jest zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o najmie czynsz, którego wysokość określa się w sposób określony w przepisach ustawy. Jednym z rodzajów czynszu regulowanego jest czynsz płacony przez najemców lokali tworzących mieszkaniowy zasób gminy oraz najemców lokali stanowiących własność Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych lub osób prawnych prowadzących eksploatację budynków w celach niezarobkowych, z wyjątkiem spółdzielni mieszkaniowych.

Maksymalny czynsz regulowany tego rodzaju nie może przekraczać w stosunku rocznym 3 % wartości odtworzeniowej lokalu (art. 25 ust. 1, 2 i 3 ustawy o najmie). Stawki tego czynszu regulowanego za 1 m^2, w granicach określonych w art. 25 ust. 2 ustawy o najmie, w drodze uchwały ustala rada gminy biorąc pod uwagę czynniki podwyższające lub obniżające wartość użytkową lokalu, w szczególności: położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, a także ogólny stan techniczny budynku (art. 26 ust. 1 ustawy o najmie).

Art. 56 ust. 2 rozszerza zakres zastosowania przepisów dotyczących tego rodzaju czynszu regulowanego na stosunki najmu lokali położonych w domach stanowiących własność osób fizycznych oraz lokali stanowiących własność takich osób. Chodzi tu tylko o stosunki najmu nawiązane na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale, wydanych na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem wejścia w życie ustawy o najmie, a także nawiązane na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu. Stosunki te z dniem wejścia w życie ustawy o najmie zostały przekształcone *ex lege* w najem umowny zawarty na czas nie oznaczony w rozumieniu ustawy o najmie (art. 56 ust. 1). Regulacja zawarta w art. 56 ust. 2 ustawy o najmie ma charakter przejściowy, obowiązuje bowiem do dnia 31 grudnia 2004 r. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przejściowy charakter tej regulacji wywiera podwójny skutek. Z jednej strony jest on gwarancją dla najemców, że będą płacili czynsz regulowany do oznaczonego dnia, z drugiej strony zapewnia wynajmujących, że po tym dniu będą otrzymywali czynsz wolny – zgodnie z zasadami przyjętymi w art. 20 ust. 2 i art. 25 ust. 1 ustawy o najmie. Podobną regulację co do lokali w budynkach stanowiących własność osób prawnych przewiduje art. 57 ustawy o najmie.

Obowiązujące przepisy przewidują jeszcze dwa inne rodzaje czynszu regulowanego. Pierwszym z nich jest czynsz płacony przez najemców lokali mieszkalnych położonych w budynkach należących do spółdzielni mieszkaniowych (art. 26b ustawy o najmie dodany przez art. 1 pkt 16 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych oraz o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze, Dz. U. Nr 111, poz. 723). Wysokość tego czynszu odpowiada

kosztom eksploatacji i remontów ponoszonych przez członków spółdzielni i jest ustalana przez spółdzielnię. Drugi rodzaj czynszu regulowanego to czynsz płacony przez najemców lokali mieszkalnych w budynkach towarzystwa budownictwa społecznego (art. 28 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego Dz. U. Nr 133, poz. 654 ze zm.). Najemcą lokalu w budynku towarzystwa budownictwa społecznego może być tylko osoba o ustawowo określonym niskim dochodzie (art. 30 ustawy). Rada gminy ustala dla zasobów mieszkaniowych towarzystwa stawki czynszu regulowanego w takiej wysokości, aby suma czynszów za najem wszystkich lokali eksploatowanych przez towarzystwo pozwalała na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę kredytu zaciągniętego na budowę (art. 28 ust. 1). Ponadto wysokość tego czynszu nie może w skali roku przekraczać 4 % wartości odtworzeniowej lokalu obliczonej według przepisów wydanych na podstawie ustawy o najmie (art. 28 ust. 2). Jeżeli suma czynszów za najem lokali eksploatowanych przez towarzystwo i zysków osiąganych z pozostałej działalności nie wystarcza na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz na spłatę kredytów zaciąganych na realizację przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, towarzystwo jest obowiązane wystąpić do właściwej rady gminy o podniesienie stawek czynszu do odpowiedniego poziomu, z zastrzeżeniem ograniczenia wysokości tego czynszu przewidzianym w art. 28 ust. 2 (art. 28 ust. 1a dodany przez art. 1 pkt 10 ustawy z dnia 4 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 108, poz. 1226). Przepisy dotyczące tych czynszów: czynszu płaconego przez najemców lokali spółdzielczych i czynszu płaconego przez najemców lokali towarzystwa budownictwa społecznego pozostają poza zakresem niniejszej sprawy. Trudno jednak nie zauważyć, że przepisy te korzystniej kształtują sytuację wynajmującego, niż przepisy będące przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie, przewidują bowiem mechanizm umożliwiający zrównanie wysokości nakładów poniesionych przez wynajmującego z wysokością dochodu uzyskiwanego z tytułu czynszu. W ten sposób wysokość świadczeń pieniężnych uzyskiwanych przez wynajmującego z tytułu najmu lokalu została ustawowo zróżnicowana zależnie od tego, kim jest wynajmujący, a także kiedy i w jaki sposób nawiązany został stosunek najmu.

2. Art. 56 ust. 2 w związku z art. 25 i art. 26 ustawy o najmie był już przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. W wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r. (P. 11/98, OTK ZU 2000, Nr 1, poz. 3) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepis ten jest niezgodny z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W wyroku tym Trybunał określił, że przepis ten utraci moc obowiązującą w dniu 11 lipca 2001 r. Zatem w dniu orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie art. 56 ust. 2 ustawy o najmie jest przepisem obowiązującym. Takie stanowisko zajął także SN w wyroku z dnia 29 marca 2000 r. (III RN 96/98) w sprawie, w związku z którą wystąpił z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego (P. 11/98). W świetle art. 190 ust. 3 Konstytucji nie ma podstaw twierdzenie, jakoby przepis, którego niezgodność z Konstytucją została stwierdzona wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, nie obowiązywał już w okresie poprzedzającym wydanie tego wyroku (inaczej wyrok SN z dnia 10 listopada 1999 r., I CKN 204/98, OSN 2000, nr 5, poz. 94).

W niniejszej sprawie w istocie zakwestionowano nie art. 56 ust. 2 ustawy o najmie, ale art. 9 w powiązaniu m.in. z art. 56 ustawy o najmie. Treść norm prawnych, będących przedmiotem badania w niniejszej sprawie i w sprawie P. 11/98, nie jest tożsama. Zatem w niniejszej sprawie nie zachodzi okoliczność mogąca zgodnie z art. 39 ustawy o TK uzasadniać umorzenie postępowania – merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny nie jest ani niedopuszczalne, ani zbędne. Jednakże związek istniejący między normami kwestionowanymi w niniejszej sprawie i normami, których niezgodność z Konstytucją została stwierdzona w sprawie P. 11/98, umożliwia Trybunałowi odwołanie się do poglądów wyrażonych w uzasadnieniu wyroku wydanego w sprawie P. 11/98. Przytoczona tam argumentacja wyznacza kierunek rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

3. Postawione w pytaniu prawnym zarzuty dotyczą nie tyle abstrakcyjnej konstrukcji normatywnej, co do jej zgodności z Konstytucją w dokładnie określonym typie sytuacji faktycznych. Gdyby kwestionowana norma ustawowa, będąca regulacją generalną i abstrakcyjną, prowadziła do niekonstytucyjnych konsekwencji tylko w wyjątkowych wypadkach, wówczas orzeczenie jej niezgodności z Konstytucją byłoby

nieuzasadnione. Sprzeczność tego rodzaju sądy powszechne mogłyby rozstrzygnąć same, stosując klauzule generalne, w szczególności art. 5 kodeksu cywilnego. Taka sytuacja jednak nie zachodzi, co zostanie wykazane niżej.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznając niniejszą sprawę opiera się na znanych z urzędu informacjach i materiałach zebranych w sprawie P. 11/98, m.in. informacji Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 22 kwietnia 1999 r. (pismo nr GM-1/732/31/817/99). Z informacji tej wynika, że: po pierwsze, obecnie stawkami czynszu regulowanego objętych jest ok. 2960 tys. mieszkań, w tym około 600 tys. mieszkań znajduje się w budynkach stanowiących własność osób fizycznych; po drugie, gminy ustalają czynsz na poziomie średnio w kraju 1, 3 %; po trzecie, kwoty uzyskiwane z tytułu tzw. czynszu regulowanego pokrywają średnio ok. 60 % bieżących kosztów eksploatacji. Wspomniane koszty eksploatacji to w znacznej części koszty realizacji obowiązków, o których mówi art. 9 ust. 1 i 3 ustawy o najmie. Zgodnie z tym przepisem wynajmujący jest zobowiązany do zapewnienia sprawnego działania istniejących urządzeń technicznych budynku, umożliwiających najemcy korzystanie z oświetlenia i ogrzewania lokalu, ciepłej i zimnej wody, wind, zbiorczej anteny i innych urządzeń należących do wyposażenia lokalu lub budynku (art. 9 ust. 1). Ponadto na wynajmującym ciążą w szczególności takie obowiązki, jak: 1) utrzymanie w należytym stanie, porządku i czystości pomieszczeń i urządzeń budynku, służących do wspólnego użytku mieszkańców, oraz jego otoczenia, 2) dokonywanie napraw budynku, jego pomieszczeń i urządzeń oraz przywrócenie poprzedniego stanu budynku uszkodzonego, niezależnie od przyczyn, z tym że najemcę obciąża obowiązek pokrycia szkód powstałych z jego winy, 3) dokonywanie napraw lokali, napraw lub wymiany instalacji i elementów wyposażenia technicznego, w zakresie nie obciążającym najemcy, a zwłaszcza: a) napraw i wymiany wewnętrznych instalacji wodociągowej, gazowej i ciepłej wody – bez urządzeń odbiorczych, a także napraw i wymiany wewnętrznej instalacji kanalizacyjnej, centralnego ogrzewania wraz z grzejnikami, instalacji elektrycznej, telefonicznej oraz anteny zbiorczej – z wyjątkiem osprzętu, b) wymiany pieców grzewczych, stolarki okiennej i drzwiowej oraz podłóg, posadzek i wykładzin podłogowych, a także tynków (art. 9 ust. 3).

Mimo że najem lokali, których dotyczy art. 56 ustawy o najmie, jest obecnie traktowany jako najem umowny, to jednak faktem jest, że podstawą nawiązania tego stosunku nie była zgodna wola stron wyrażona w umowie najmu, a także to, że strony tego stosunku nie mogą odmiennie rozłożyć obowiązków związanych z utrzymaniem lokalu. Art. 9 jest bowiem w tym przypadku przepisem bezwzględnie stosowalnym (art. 11 zd. 1 ustawy o najmie). Właściciel budynku (lokalu) nie może zatem w takiej sytuacji skorzystać z instrumentów prawa cywilnego celem usunięcia lub złagodzenia skutków wywołanych niską wysokością czynszu regulowanego. Ustawodawca zlikwidował w ten sposób realną ekwiwalentność świadczeń spełnianych przez strony takiego stosunku. Istotne znaczenie ma i to, że wynajmujący pozbawiony jest nie tylko wpływu na wysokość czynszu, ale także możliwości doprowadzenia do zakończenia stosunku najmu (art. 32 i 33 ustawy o najmie) i to bez określenia terminu końcowego obowiązywania tego rodzaju ograniczenia.

W świetle powyższego oczywiste jest, że należyte wykonanie obowiązków określonych w art. 9 ust. 1 i 3 ustawy o najmie pociąga za sobą koszty, które nie znajdują pokrycia w dochodach z czynszu regulowanego. Chcąc zrealizować te obowiązki właściciel musi pokryć powstałe w ten sposób straty kosztem innych składników swojego majątku. W uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P. 11/98 podkreślano, że może to prowadzić do patologicznych sytuacji, w których właściciel budynku (lokalu) faktycznie dotuje najemców, których sytuacja finansowa może być znacznie lepsza od sytuacji finansowej właściciela. Ochrona zapewniona najemcy w przepisach ustawy jest bowiem niezależna od stopnia zamożności najemcy i wysokości osiąganych przez niego dochodów.

Obecnie nie obowiązuje żadna regulacja prawna, która stwarzałaby mechanizm równoważenia kosztów utrzymania budynku z wpływami z czynszów regulowanych płaconych przez najemców zajmujących lokale w domach należących do osób fizycznych. Taka regulacja obowiązywała m.in. pod rządami ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. Prawo lokalowe (j.t. Dz. U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 ze zm.). Na podstawie art. 12 ust. 6 tej ustawy wydane zostało rozporządzenie Ministra Gospodarki i Budownictwa z dnia 9 listopada 1987 r. w sprawie określenia zakresu, trybu i zasad udzielania bezzwrotnej pomocy finansowej na bieżące utrzymanie budynków mieszkalnych (w

części lub całości zajmowanych przez najemców opłacających czynsz najmu według stawek określonych przez Radę Ministrów) stanowiących własność osób fizycznych (Dz. U. Nr 36, poz. 204). Obecne uregulowanie wysokości czynszu regulowanego nie pozwala na tworzenie funduszy remontowych (zob. informacja Prezesa UMiRM).

Trybunał Konstytucyjny wziął także pod uwagę, że uregulowania prawa podatkowego nie przewidują żadnych ulg w stosunku do właściciela budynku (lokalu) objętego przepisami o czynszu regulowanym. Co więcej, przepisy te traktują właściciela budynku jak przedsiębiorcę lub wynajmującego w celach zarobkowych.

W świetle powyższych ustaleń Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przepisy ustawy o najmie w sposób zamierzony przez ustawodawcę nałożyły na określoną kategorię podmiotów (właścicieli budynków i lokali, do których stosuje się przepisy o czynszu regulowanym) szczególnie dotkliwe obowiązki. Praktyka stosowania tych przepisów potwierdziła ową "dotkliwość" w sposób nie budzący wątpliwości. Istota problemu sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy nałożenie takich obowiązków jest zgodnym z Konstytucją ograniczeniem prawa własności.

Można w tym miejscu przypomnieć, iż problem zakresu obowiązków wynajmującego wobec najemców w sytuacji, gdy dochody uzyskiwane z czynszu są niższe od kosztów eksploatacji i remontów budynku, pojawił się niedługo po wprowadzeniu po II wojnie światowej administracyjnego ustalania wysokości czynszu najmu lokali mieszkalnych. W 1951 r., pod rządami dekretu z dnia 28 lipca 1948 r. o najmie lokali (Dz. U. z 1950 r., Nr 51, poz. 479), a więc w okresie, w którym założenia polityki mieszkaniowej były inne niż obecnie, Sąd Najwyższy stwierdził, że istnieje "ograniczony obowiązek wynajmującego ponoszenia kosztów eksploatacji i bieżącego remontu" (orzeczenie SN z 15 listopada 1951 r. , C.1450/51, PiP 1953, z. 1). W ocenie Sądu Najwyższego "z mocy art. 10 ust. 1 i 3 dekretu wynajmujący ponosi te koszty tylko w granicach otrzymywanego czynszu (ust. 1) lub jego części (ust. 3) i nie obciąża go obowiązek przekraczania tych granic z innych źródeł jego dochodów". Nadwyżki tych kosztów ponad dochody uzyskiwane przez wynajmującego z czynszu miały obciążać najemców. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przytoczony pogląd Sądu Najwyższego nie ma bezpośredniego wpływu na rozstrzygnięcie niniejszej sprawy – orzeczenie SN zapadło bowiem w innym stanie prawnym i przy innych konstytucyjnych

podstawach ustroju społeczno-gospodarczego państwa. Charakterystyczne jest jednak to, że nawet w tamtym okresie Sąd Najwyższy dostrzegał potrzebę ograniczenia zakresu obowiązków wynajmującego ze względu na niski poziom pobieranych przez niego czynszów.

4. W pytaniu prawnym został postawiony zarzut naruszenia kilku przepisów Konstytucji dotyczących ochrony własności i innych praw majątkowych. W uzasadnieniu Sąd Rejonowy położył nacisk na naruszenie istoty prawa własności. Zakaz wydawania przepisów prowadzących do naruszenia istoty prawa własności jest wyrażony w art. 64 ust. 3 Konstytucji. Dlatego Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył sprawę w pierwszym rzędzie z punktu widzenia tego przepisu. Powołany przez Sąd Rejonowy art. 21 ust. 1 Konstytucji zalicza ochronę własności do podstawowych zasad ustroju RP, nie wnosząc nowych elementów w stosunku do regulacji wynikającej z art. 64 ust. 3 Konstytucji. Stwierdzenie naruszenia art. 64 ust. 3 jest równoznaczne ze stwierdzeniem naruszenia także art. 21 ust. 1 Konstytucji. Z kolei znaczenie art. 64 ust. 2 Konstytucji dla niniejszej sprawy polega tylko na tym, że zasadę ochrony własności rozciąga on także na inne niż własność prawa majątkowe. Wynajmującym nie zawsze musi być właściciel przedmiotu stosunku najmu. Problem postawiony w pytaniu prawnym jest aktualny co do wszystkich "wynajmujących" – niezależnie od tego, czy są oni jednocześnie właścicielami lokalu. Dlatego dalsze rozważania Trybunału Konstytucyjnego – ograniczone ze względu na zakres pytania prawnego do naruszenia prawa własności – mogą być odpowiednio odniesione do naruszenia innych praw majątkowych.

A. Koncepcja "istoty" praw i wolności opiera się na założeniu, że każde z nich zawiera w sobie pewien rdzeń, bez którego w ogóle nie mogłoby istnieć (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r, P. 11/98 i powołane tam orzecznictwo wcześniejsze). "Istota" prawa lub wolności wyznacza zatem bezwzględną granicę dopuszczalnej ingerencji. Interpretacja zakazu naruszenia "istoty" ograniczanego prawa lub wolności nie powinna przy tym sprowadzać się jedynie do strony negatywnej, akcentującej potrzebę odpowiedniego miarkowania dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć także stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania (określenia) pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności

(zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 1999 r., P. 2/98, OTK ZU 1999, Nr 1, poz. 2). Ów "rdzeń" musi pozostawać wolny od ingerencji prawodawcy nawet wtedy, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji lub w innym przepisie konstytucyjnym. A zatem żadne względy – nawet konstytucyjne – nie mogą uzasadniać naruszenia istoty prawa lub wolności, których ochronę gwarantuje Konstytucja.

W przypadku praw majątkowych objętych zakresem art. 64 Konstytucji, naruszenie istoty prawa następuje w sytuacji, gdy wprowadzane ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiają realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach art. 20 Konstytucji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., P. 2/98 a także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1999 r., SK 9/98, OTK ZU Nr 4, poz. 78). W przypadku prawa własności "przepisy ustawowe nie mogą niweczyć podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności, takich jak możliwość korzystania, pobierania pożytków lub pośredniego eksploatowania przedmiotu własności" (T. Dybowski, *Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązywania w 1996 r.,* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej,* Warszawa 1996, s. 321). Osiąganie dochodów jest podstawowym celem działalności gospodarczej, która jest prowadzona z wykorzystaniem różnych składników majątku. Własność jako element ustroju gospodarczego państwa winna z założenia przynosić pożytki. Przepisy chroniące własność zawierają pośrednio w swojej treści także zasadę ochrony podstaw materialnego bytu obywateli. Są to istotne gwarancje umożliwiające każdemu człowiekowi i jego rodzinie zachowanie niezależności materialnej także wobec państwa (zob. L. Wiśniewski, *Państwo a jednostka w projekcie konstytucji RP,* [w:] *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego,* red. K. Działocha i A. Pułło, Gdańsk 1998, s. 85).

B. Konstytucja RP (inaczej niż np. niemiecka Ustawa Zasadnicza - art. 14 ust. 1 i 2) nie zawiera przepisów, które dotyczyłyby obowiązków związanych z własnością. Mimo to w literaturze i orzecznictwie (także orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zob. wyrok z dnia 12 stycznia 2000 r., P. 11/98 i powołane tam orzecznictwo

wcześniejsze) przyjmuje się, że prawo własności, chociaż stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, nie może być traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom, polegającym także na nałożeniu na właściciela określonych obowiązków. Własność rodzi nie tylko uprawnienia, ale i obowiązki, zwłaszcza obowiązki legitymowane nakazami interesu publicznego. Wykonywanie tych obowiązków łączyć się może z koniecznością ponoszenia odpowiednich nakładów finansowych. Czy jednak wartość tych nakładów może być wyższa niż wartość dochodów (pożytków), jakie przynosi przedmiot własności?

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie inaczej muszą być traktowane obowiązki o charakterze publicznoprawnym, a inaczej obowiązki o charakterze prywatnoprawnym.

Obowiązki o charakterze publicznoprawnym, ciążące na właścicielu nieruchomości, przewidują przede wszystkim przepisy zamieszczone w rozdziale 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Nr 132, poz. 622 ze zm.) i rozdziale 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.). Ogólnie rzecz biorąc chodzi o konieczność działań, zapewniających zachowanie czystości i porządku oraz należytego stanu technicznego i estetycznego obiektów budowlanych położonych na nieruchomości. Obowiązki te obejmują także świadczenia, polegające na ponoszeniu nakładów, służących wyposażeniu nieruchomości w określone urządzenia oraz usunięciu stwierdzonych nieprawidłowości. Mogą być traktowane jako ograniczenie prawa własności z uwagi na ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ochronę środowiska. Znajdują one konstytucyjną podstawę w art. 84 Konstytucji, który przewiduje powszechny obowiązek ponoszenia określonych w ustawie ciężarów i świadczeń publicznych.

Co do zasady Konstytucja nie wyłącza możliwości nałożenia publicznoprawnych obciążeń własności ponad pożytki przynoszone przez jej przedmiot. Konstytucja nie wyklucza np. podatków typu majątkowego, tzn. takich, które obciążają podatnika niezależnie od dochodów uzyskiwanych z przedmiotu opodatkowania (np. podatku od nieruchomości). Innym przykładem są obowiązki wynikające z prawa budowlanego – np. w przypadku nakazu rozbiórki czy remontu budynku brak dochodów nie może być traktowany jako podstawa do zwolnienia się z takiego obowiązku.

Oczywiście także w tej sferze dopuszczalność tego rodzaju obowiązków (obciążeń) nie jest nieograniczona, nie mogą bowiem w szczególności naruszać istoty prawa własności ani stanowić ukrytej (pośredniej) formy wywłaszczenia. Nie mogą także polegać na przeniesieniu na właściciela obowiązków obciążających władze publiczne.

Obowiązki przewidziane w art. 9 ustawy o najmie zostały włączone przez ustawodawcę do treści stosunku najmu lokalu. Są to obowiązki wynajmującego względem najemcy. Ustanawiające je przepisy nie mają na celu ochrony interesu powszechnego, ale prywatny interes konkretnych osób – najemców lokali mieszkalnych. Przesądza to o prywatnoprawnym charakterze tych obowiązków**.** Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego także w sferze stosunków prywatnoprawnych ustawodawca może nakładać na właścicieli określone obowiązki. W skrajnych przypadkach nawet w tej sferze można przejściowo wykluczyć możliwość pobierania pożytków w rozumieniu uzyskiwania dochodu (zysku) z przedmiotu własności (co oczywiście wymaga uzasadnienia w świetle art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Natomiast nie jest konstytucyjnie dopuszczalne nałożenie na właściciela takich ograniczeń, które idą jeszcze dalej i stawiają właściciela w sytuacji, w której przedmiot własności przynosi mu straty, a mimo to ma on obowiązek utrzymania przedmiotu własności w stanie umożliwiającym korzystanie z tego przedmiotu przez osoby trzecie.

C. Trybunał Konstytucyjny uważa, że zgodność z Konstytucją art. 9 w zw. z art. 11, 20 ust. 2, art. 25, 26 i art. 56 ustawy o najmie winna być oceniana nie tylko w kontekście relacji pomiędzy wysokością czynszu regulowanego opłacanego przez najemców a kosztami realizowania obowiązków, określonych w art. 9 ustawy. Z uwagi na to, iż cała nieruchomość stanowi jeden przedmiot własności (z reguły pewną całość gospodarczą), nie jest uzasadnione ograniczenie się tylko do dochodów uzyskiwanych z czynszu. Nieruchomość jako przedmiot własności winna być bowiem traktowana jednolicie jako pewna całość, nie ma dostatecznego uzasadnienia dla przyjęcia założenia, iż osobno winna się bilansować "część mieszkalna" a osobno część pozostała. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego stwierdzenie niekonstytucyjności art. 9 w zw. z art. 11, 20 ust. 2, art. 25, 26 i 56 ustawy o najmie powinno dotyczyć tylko tych sytuacji, gdy dochody – jakie przynosi cała nieruchomość, w której są lokale mieszkalne objęte czynszem regulowanych – są mniejsze niż związane z nią obciążenia

finansowe i rzeczowe właściciela. Z reguły sytuacja taka wynika właśnie z nieadekwatnej wysokości czynszów regulowanych.

Ze względu na to regulacja prawna, która nakłada na właściciela obowiązki (w tym przypadku wobec najemców) w skali przewyższającej dochody, które przynosi przedmiot tej własności, narusza istotę prawa własności w rozumieniu art. 64 ust. 3 Konstytucji, niwecząc jedno z podstawowych uprawnień właściciela, jakim jest prawo pobierania pożytków.

D. Stwierdzenie naruszenia istoty prawa własności jest wystarczające dla stwierdzenia niekonstytucyjności normy zawartej w art. 9 w zw. z art. 11, 20 ust. 2, art. 25, 26 i 56 ustawy o najmie. Trybunał Konstytucyjny uważa jednak za potrzebne zwrócenie uwagi na jeszcze jeden aspekt problemu ograniczeń prawa własności.

Dopuszczalność ograniczeń prawa własności, tak samo jak wszelkich innych konstytucyjnych praw i wolności, musi być oceniana także z punktu widzenia ogólnych zasad konstytucyjnych, w szczególności zasady proporcjonalności (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., P. 11/98 i powołane tam orzecznictwo wcześniejsze). Ograniczenia nakładane na poszczególne prawa konstytucyjne (w tym na prawo własności) muszą spełniać przewidzianą w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłankę “konieczności w demokratycznym państwie”. “Konieczność” ta mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., P. 2/98). Badanie, czy przesłanki te zostały spełnione, wymaga w każdym konkretnym przypadku ograniczenia prawa lub wolności skonfrontowania wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu. W niniejszej sprawie chodzi o kolizję praw właścicieli i praw najemców.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r. (P. 11/98) także sytuacja najemcy lokalu mieszkalnego przybiera wyraźny wymiar konstytucyjny. Jest ona wyznaczona przez art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji (najem jako prawo majątkowe) oraz art. 75 i 76 Konstytucji. Kolizja pomiędzy prawami właścicieli a prawami najemców nie może być traktowana liniowo. Zapewnienie pewnego stopnia ochrony jednemu z tych praw nie musi automatycznie oznaczać uszczuplenia stopnia

ochrony drugiego z nich. Ochronę obu wskazanych praw majątkowych można bowiem konstruować w oparciu o inne – zewnętrzne – środki i procedury. Tymczasem wydając kwestionowane w niniejszej sprawie przepisy ustawodawca zdecydował się na ingerencję w możliwość umownego kształtowania stosunków między podmiotami prawa cywilnego. Regulacja zawarta w art. 9 w zw. z art. 11, 20 ust. 2, art. 25, 26 i 56 ustawy o najmie ogranicza prawo własności pozbawiając świadczenia stron stosunku najmu lokalu mieszkalnego cechy ekwiwalentności. Poszukując wartości konstytucyjnych, które usprawiedliwiałyby taką ingerencję, można wskazać jedynie art. 75 i 76 Konstytucji. Art. 76 nakłada na władze publiczne obowiązek ochrony konsumentów – w tym najemców i użytkowników – przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony, łączący się w tym przypadku z ochroną lokatorów przewidzianą w art. 75 Konstytucji, określać ma ustawa. Władze publiczne mogą zapewnić tę ochronę między innymi przez ustanowienie regulacji ustawowych zapobiegających nadmiernym i arbitralnym. opłatom za korzystanie z lokalu. Z art. 76 Konstytucji wynika zatem także uprawnienie do ingerencji w stosunki cywilnoprawne i w prawo własności. Z kolei art. 75 ust. 1 Konstytucji obliguje władze publiczne do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspakajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Z przepisu tego wynika adresowany do władz publicznych nakaz ochrony trwałości tytułu prawnego lokatora do zajmowanego lokalu mieszkalnego. Obowiązki nałożone na władze publiczne przez art. 75 ust. 1 i art. 76 Konstytucji mogą być realizowane w różny sposób: bezpośrednio poprzez faktyczne działania władzy publicznej w sferze budownictwa mieszkaniowego lub pośrednio poprzez odpowiednie kształtowanie przepisów prawnych, np. stwarzających preferencje dla rozwoju budownictwa mieszkalnego albo zapobiegających nadmiernym opłatom za mieszkania. Z żadnego z tych przepisów nie wynika jednak, że władze publiczne mogą przenieść ciężar realizacji swych obowiązków w całości na osoby prywatne. Należy podkreślić, że konstytucyjne obowiązki wobec lokatorów obciążają władze publiczne. Te obowiązki nie mogą być realizowane wyłącznie poprzez ustawowe uregulowanie powinności jednej ze stron stosunku ze sfery prawa prywatnego – i to w dodatku właściciela – wobec drugiej strony tego stosunku, w tym przypadku najemcy, bez żadnego udziału władz publicznych w

finansowaniu ich realizacji. Zgodnie z art. 84 Konstytucji każdy, a więc i właściciel nieruchomości, zobowiązany jest ponosić określone w ustawie ciężary i świadczenia publiczne. Wynika stąd możliwość nałożenia na właściciela pewnych szczególnych powinności, ale – jak już wspomniano – służyć one mają realizacji interesu publicznego, a nie przeniesieniu na osobę będącą właścicielem powinności władz publicznych. Nie można zatem twierdzić, że powołane przepisy Konstytucji usprawiedliwiają ograniczenia prawa własności tego rodzaju, jak ustanowione w art. 9 w zw. z art. 11, 20 ust. 2, art. 25, 26 i 56 ustawy o najmie, tym bardziej, że ustawodawca, nakładając wskazane obowiązki na właścicieli, nie zapewnił im możliwości uzyskania jakiejkolwiek rekompensaty ze strony władz publicznych. W ten sposób koszty polityki mieszkaniowej zostały w całości przerzucone na pewną grupę osób (por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., P. 11/98). Cele założone przez ustawodawcę mogły być osiągnięte przy zastosowaniu środków mniej uciążliwych dla właścicieli. Tym bardziej nie można uznać, że "koniecznym" ograniczeniem prawa własności jest nałożenie na właściciela obowiązków, które w świetle Konstytucji ciążą na władzach publicznych.

Trzeba również uwzględnić, że art. 9 jest przepisem względnie stosowalnym w stosunkach najmu nie objętych czynszem regulowanym, a zatem w takich sytuacjach strony mogą odmiennie ukształtować zakres obowiązków każdej z nich. Nie oznacza to jednak, że prawa najemcy nie są wówczas chronione. Ochronę tę zapewniają inne uregulowania ustawy o najmie, w szczególności te, które wskazują na to, że także czynsz wolny nie jest czynszem o arbitralnie ustalonej wysokości (art. 20 ust. 3, 21, 24 ust.1 ustawy o najmie).

5. W pytaniu prawnym postawiony został także zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego z konstytucyjnego nakazu urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej wynika zasada, którą w kontekście niniejszej sprawy określić można jako zasadę "równowagi obciążeń i korzyści" (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 1993 r., U. 15/92 oraz orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 12 października 1993 r., K. 4/93) lub proporcjonalnego rozłożenia obciążeń. Art. 9 w zw. z art. 11, 20 ust. 2, art. 25, 26 i 56 ustawy o najmie można też oceniać w świetle tzw.

sprawiedliwości wyrównawczej. Ponieważ ustawa przyznaje najemcy określone roszczenia wobec wynajmującego, zasada sprawiedliwości wyrównawczej wymaga, aby zachowana została w tym przypadku ekwiwalentność wzajemnych świadczeń obu stron. Dodatkowo zauważyć należy, iż zasady sprawiedliwości społecznej uważane są za podstawę "korekty" zasady równości na korzyść osób, będących w najtrudniejszej sytuacji ekonomicznej (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1986 r., U.1/86).

Oceniając kwestionowany przepis z punktu widzenia zasad sprawiedliwości społecznej z istoty rzeczy Trybunał Konstytucyjny winien odwołać się także do faktycznych (społecznych) skutków stosowania tego przepisu. Zwrócić należy uwagę na powszechnie znany fakt, że przeważająca większość budynków, których dotyczy pytanie prawne, została zbudowana jeszcze przed II wojną światową, a więc ponad 60 lat temu. Nie wymaga dowodu, iż w okresie 1939 -1989 r. możliwości wybudowania przez osobę prywatną domu z lokalami przeznaczonymi do wynajmowania były znikome, zaś budynki wybudowane po 1989 r. podlegają z reguły innemu reżimowi prawnemu. Okres co najmniej 60 lat nie pozostaje bez wpływu na stan techniczny budynku oraz konieczność i częstotliwość dokonywania napraw budynku i znajdujących się w nim urządzeń. Pamiętać także należy o powszechnie znanych zaniedbaniach w tej dziedzinie, które cały czas pogarszają – ogólnie rzecz biorąc – stan budynków mieszkalnych. Wobec tego ustawodawca, mając świadomość tych faktów, nie powinien całkowicie pomijać tych okoliczności przy określeniu zakresu obowiązków stron stosunku najmu.

Co prawda, jeśli chodzi o wysokość czynszu, ustawodawca nakazał uwzględnienie przy jego określaniu ogólnego stanu technicznego budynku (art. 26 ust.1 pkt 4 ustawy o najmie). Jednak przepis ten *de facto* działa dodatkowo na niekorzyść wynajmującego, im gorszy bowiem stan techniczny budynku, a więc większa potrzeba i częstotliwość napraw, tym niższy jest czynsz. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego obowiązki i ograniczenia nałożone na właścicieli budynków (lokali) objętych czynszem regulowanym oraz brak jakichkolwiek ustawowych form pomocy finansowej dla właścicieli na realizację nałożonych przez ustawę obowiązków także na rzecz osób trzecich – narusza zasady sprawiedliwości społecznej, a w szczególności zasadę

nakazującą zapewnienie ekwiwalentnego charakteru wzajemnych świadczeń stron stosunku prawnego o charakterze zobowiązaniowym.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie ma ponadto podstaw do przyjęcia, iż istnieje niezbędna potrzeba ochrony interesów ogółu najemców, jako osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji ekonomicznej. Niewątpliwie część najemców, mieszkająca w lokalach objętych czynszem regulowanym, to osoby, które znajdują się w takiej sytuacji. Jednak nie upoważnia to ustawodawcy do bezwzględnego nadawania w każdym przypadku pierwszeństwa interesom najemcy. Wśród wynajmujących także znajdują się osoby, których sytuacja ekonomiczna nie pozwala na dokonywanie nakładów na budynek będący ich własnością. Zauważyć należy, że najemca, dla którego z uwagi na sytuację materialną spełnienie obowiązków wobec wynajmującego jest utrudnione, może otrzymać pomoc władz publicznych w postaci dodatku mieszkaniowego, natomiast wynajmujący w realizacji swych obowiązków wobec najemcy nie ma możliwości uzyskania tego rodzaju pomocy od władz publicznych. Dodatkowo na wynajmującego nałożono szereg ograniczeń w stosunku do najemcy, które nie pozwalają na jakąkolwiek "korektę" rozłożenia kosztów dbałości o budynek i w praktyce koszty te w przeważającej części obciążają samego wynajmującego.

Trybunał Konstytucyjny jeszcze raz podkreśla, że stan prawny naruszający zasady sprawiedliwości społecznej wywołany jest nie tylko przez zakwestionowane w pytaniu prawnym przepisy, ale przez pewien splot rozwiązań prawnych, włączając w to także zaniechanie ustawodawcy, dotyczące braku ustawowego określenia form pomocy finansowej dla właścicieli ponoszących straty z tytułu obligatoryjnych świadczeń na rzecz najemców, przy czym wysokość tych strat nie wpływa na wysokość czynszu regulowanego.

6. Zarzut naruszenia zasady równości wobec prawa i jej szczególnego aspektu – równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych – dotyczy zróżnicowania sytuacji prawnej osób fizycznych – właścicieli budynków, w których położone są lokale objęte czynszem regulowanym oraz osób wynajmujących lokale nie objęte takim czynszem (a więc z reguły objęte tzw. czynszem wolnym). Chodzi tu więc o różny zakres swobody obu wskazanych wyżej kategorii wynajmujących. Dla pierwszej z nich art. 9 ustawy ma charakter bezwzględnie stosowalny, dla drugiej względnie stosowalny (zgodna wola

stron stosunku najmu może wyłączyć jego stosowanie w całości lub w części). Sąd Rejonowy jednoznacznie zakłada, że przepis ten chroni wynajmującego przed koniecznością ponoszenia wydatków przekraczających jego finansowe możliwości. Jest to ujęcie zbyt uproszczone. Wynajmujący może bowiem, po pierwsze, także przyjąć na siebie dodatkowe obowiązki, wykraczające poza art. 9 ustawy i w konkretnej sytuacji może się okazać, że ich wykonanie przekracza jego finansowe możliwości. Po drugie, zmiana ustawowych warunków wymaga akceptacji najemcy i wynajmujący nie może mu żadnych warunków narzucić.

Formalnie rzecz ujmując art. 11 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych istotnie różnicuje zakres autonomii woli stron stosunku najmu w zależności od tego, czy lokal mieszkalny, będący przedmiotem stosunku najmu, objęty jest czynszem regulowanym czy nie. Jeśli tak, to zakres swobody stron co do kształtowania treści stosunku najmu jest znacznie ograniczony.

Zwrócić tu jednak należy uwagę, iż zróżnicowanie to wprowadza nie art. 9 ustawy o najmie, który został zaskarżony w niniejszej sprawie, ale art. 11 ustawy, który w tej sprawie został powołany wyłącznie jako przepis związkowy.

Trybunał Konstytucyjny rozumie zasadę równości osób (nie równości obywateli, jak to nawiązując do poprzednio stosowanej terminologii, stwierdza Sąd Rejonowy) w myśl podtrzymanej po wejściu w życie nowej Konstytucji formuły: “równych należy traktować równo, podobnych podobnie”. Oznacza to, iż osoby posiadające (legitymujące się) w danej sytuacji pewną cechą prawnie istotną (relewantną) winny być traktowane przez prawo jednolicie, podobnie jak osoby nie posiadające tej cechy. W niniejszej sprawie cechą różnicującą jest wynajmowanie lokalu mieszkalnego o pewnym odrębnym statusie prawym. Ta podstawa zróżnicowania ma charakter jednoznaczny, obiektywy i powiązany ściśle ze sferą praw i obowiązków, w której następuje zróżnicowanie. Powstaje pytanie, czy jest to podstawa “sprawiedliwa”, uzasadniona realizacją innych wartości konstytucyjnych, czy też arbitralna, oparta na dowolnych, nieuzasadnionych racjonalnie przesłankach.

Jak wynika z treści całej ustawy o najmie ustawodawca nie tylko w art. 11 różnicuje status prawny lokali mieszkalnych objętych czynszem regulowanym i

pozostałych lokali mieszkalnych. Z istoty tego podziału wynika różny sposób określania wysokości czynszu (umowa, uchwała rady gminy) i różny tryb dokonywania zmian wysokości czynszu (art. 24 ust. 1 i 2 oraz art. 26a ustawy). Ponadto najemcom opłacającym czynsz wolny nie przysługuje dodatek mieszkaniowy (art. 39 ust. 3 ustawy). Widać więc wyraźnie, iż w przypadku lokali mieszkalnych wynajmowanych na zasadzie czynszu wolnego zakres ingerencji organów władzy publicznej w stosunki prawne między najemcą i wynajmującym jest zdecydowanie bardziej ograniczony niż w przypadku lokali, objętych czynszem regulowanym, gdzie zakres regulacji o charakterze administracyjnoprawnym jest szeroki. Zwrócić należy uwagę, iż administracyjnoprawne ograniczenia uzasadniane są tu z jednej strony tym, że zasadniczo obejmować mają tzw. mieszkaniowy zasób gminy, który służy do realizacji publicznoprawnego obowiązku gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej, z drugiej – potrzebą ochrony tych najemców, którzy są najemcami lokali mieszkalnych w "budynkach prywatnych", jednak tylko wtedy, gdy podstawą najmu jest decyzja administracyjna lub inny tytuł prawny z okresu sprzed wprowadzenia publicznej gospodarki lokalami lub szczególnego trybu najmu. Z uwagi na znaczny stopień wcześniejszej ingerencji państwa w stosunki między wynajmującymi i najemcami lokali mieszkalnych ustawodawca wprowadził tu okres przejściowy (do 31 grudnia 2004 r.), kierując się specyficznie pojmowaną zasadą ochrony praw nabytych. Najemcy, którzy uzyskali swoje uprawnienia w wyniku władczych rozstrzygnięć organów państwowych i korzystali z nich na warunkach określanych jednostronnie przez państwo, zachowują przez z góry określony czas podległość regulacji administracyjnoprawnej. W tym kontekście art. 11 ustawy wprowadza regulację, która jest konsekwencją innych założeń ustawy, nie ma charakteru arbitralnego i dowolnego, jest racjonalnie powiązana z innymi rozwiązaniami ustawy, a jej wprowadzenie ma w części objętej wnioskiem w istocie charakter przepisu przejściowego, bowiem lokale mieszkalne w budynkach stanowiących własność osób fizycznych nie stanowią z założenia mieszkaniowego zasoby gminy, a więc ich najemcy opłacają czynsz regulowany tylko w sytuacjach określonych w art. 56 ustawy. Trybunał Konstytucyjny uznał więc, że regulacja przewidziana w art. 9 w zw. z art. 11 ustawy o najmie nie narusza art. 32 Konstytucji.

7. Biorąc pod uwagę treść wyroku z 12 stycznia 2000 r. w sprawie P 11/98, w którym orzeczono o niezgodności z Konstytucją art. 56 ust. 2, ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, a zwłaszcza jego pkt II określający utratę jego mocy obowiązującej na dzień 11 lipca 2001 r., Trybunał - na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji - także w odniesieniu do art. 9, w zakresie w jakim dotyczy go niniejszy wyrok, uznał za niezbędne przyjęcie takiej samej daty utraty jego mocy obowiązującej. Nie jest bowiem możliwe pełne rozdzielenie konsekwencji obowiązywania bądź też nieobowiązywania, treści art. 56 ust. 2 w związku z art. 25 i 26 ustawy, będącego przedmiotem orzekania w sprawie P 11/99 oraz art. 9, o którym Trybunał orzekł w niniejszym wyroku. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy - na który Trybunał wielokrotnie powoływał się - czynsz obejmuje: podatek od nieruchomości, koszty administrowania, koszty konserwacji, utrzymania technicznego budynku, koszty utrzymania zieleni oraz wszystkich pomieszczeń wspólnego użytkowania. Koszty utrzymania budynku, których dotyczy art. 9 są podstawowym czynnikiem wpływających na wysokość czynszu. W takim stanie rzeczy przyjęcie jednakowej daty utraty mocy obowiązującej obu przepisów jest nie tylko uprawnione ale i konieczne. Brak harmonii w tej materii może prowadzić do istotnych zagrożeń dla ładu prawnego w zakresie najmu lokali, a w konsekwencji także do nieuprawnionego osłabienia ochrony najemców w tym okresie, i to z kilku względów:

Po pierwsze, utrata mocy obowiązującej art. 9 w terminie znacznie wyprzedzającym derogację art. 56 ust. 2, przy braku związanych z tym, koniecznych zmian systemowych, stwarza sytuację prawną umożliwiającą właścicielom - chociażby pod pretekstem, że jego obowiązki muszą być realizowane tylko w takim zakresie w jakim istnieje pokrycie w dochodach uzyskiwanych z nieruchomości - selektywną realizację obowiązków wynikających z art. 9. Na gruncie dotychczasowego stanu prawnego, wynajmujący (właściciel lokalu) miał określony w kwestionowanym przepisie obowiązek utrzymania w należytym stanie technicznym wszystkich wymienionych tam urządzeń używanych przez lokatorów. Niedopuszczalna byłaby sytuacja, w której wynajmujący remontując (znacznym nakładem środków) np. część budynku lub niektóre z urządzeń (instalacji), mógłby pozostawić inne w stanie nie nadającym się do użytku. Realizując kosztowną inwestycję związaną z utrzymaniem

budynku - w związku z nieodpowiednim gospodarowaniem dochodami - nie realizowałby wtedy innych ważnych obowiązków niezbędnych do normalnego korzystania z lokalu, np. związanych z funkcjonalnością urządzeń wodociągowych, grzewczych, elektrycznych itd. Niewątpliwie stan taki sprzyjać mógłby naruszaniu zasady racjonalnego gospodarowania środkami przeznaczonymi na utrzymanie budynku w należytym stanie, zwłaszcza w zakresie planowania kosztów i ukierunkowania wydatków. Pamiętać też należy, że obowiązek wynikający z tego przepisu rozciąga się na całość infrastruktury budynku, a więc także tę część budynku, którą zajmuje właściciel, co stwarzać może - w kontekście przyjętego wyroku - dodatkowe możliwości jednostronnego wykorzystywania środków pochodzących z dochodów uzyskiwanych przez niego z nieruchomości.

Po drugie - przyjęcie innego rozwiązania sprzyjałoby wytwarzaniu się w relacji pomiędzy wynajmującym a najemcą takiego układu odniesienia, który stawiałby najemcę w niekorzystnej i sprzecznej z celem ustawy sytuacji przymusowej. Wystąpiłaby ona niewątpliwie wtedy, gdyby kwota dochodów uzyskiwanych przez najemcę (a więc w granicach określonych przez niniejsze orzeczenie) przeznaczona byłaby na realizację tylko niektórych (jednego albo kilku) obowiązków wynikających z art. 9. Taki stan faktyczny zmuszałby najemcę bądź do opróżnienie zajmowanego lokalu (nie ze względu na rozwiązanie umowy najmu lecz ze względu na niemożność korzystania z niego), bądź do pokrywania kosztów utrzymania lokalu, nie w granicach określonych prawem, ponieważ nie tworzy ono przejrzystych ram w tej materii, lecz w zakresie wymuszonym przez wynajmującego. Zarówno jedna jak i druga sytuacja, zwłaszcza w perspektywie podstawowych wartości porządku konstytucyjnego i systemowych zadań wynikających z ustawy, byłaby niedopuszczalna, prowadziłaby bowiem do naruszania prawa, bądź jego obchodzenia.

Trybunał Konstytucyjny orzekając o niekonstytucyjności konkretnego przepisu prawnego, nie może przez automatyczną jego eliminację (tj. z dniem ogłoszenia wyroku) tworzyć takiego układu odniesienia, który w kontekście rozwiązań systemowych rodziłby możliwość powstawania różnego rodzaju nieprawości w majestacie obowiązującego prawa albo wręcz prowokowałby do naruszania prawa. Odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu ma też na celu w

niniejszej sprawie przeciwdziałanie rozchwianiu materialnej i logicznej spójności ustawy, a także zapobieżenie wytworzeniu się takiego układu odniesienia, który prowadziłby do rozmycia się albo zanegowania celu, któremu ustawa ma służyć. Zmiana kontekstu normatywnego spowodowanego eliminacją przepisu ustawowego, może prowadzić także do zmiany treści normatywnej innych przepisów konkretnego aktu normatywnego. Przewidziana w art. 190 ust. 3 Konstytucji możliwość określenia innego, niż dzień ogłoszenia wyroku, terminu utraty mocy obowiązującej, ma - m.in. poprzez stworzenie dla ustawodawcy możliwości wprowadzenia do porządku prawnego nowego zgodnego z Konstytucją unormowania, spełniającego wymagania systemowej spójności - zapobiegać deharmonizacji ładu prawnego w konkretnej dziedzinie prawa. Odsunięcie w czasie utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu ma służyć nie tylko zapobieżeniu powstania luki w prawie, ale i także uporządkowaniu stanu prawnego powstałego po wyeliminowaniu jakiegoś przepisu. W ten sposób Trybunał pozostawia niezbędny czas ustawodawcy dla rozwiązania powstałego problemu prawnego.

Trybunał wydając wyrok w niniejszej sprawie był w istotnym stopniu zdeterminowany treścią wyroku w sprawie P 11/99, jednakże nie mógł odraczając termin utraty mocy obowiązującej, nie brać pod uwagę szczególnego stanu faktycznego i prawnego spowodowanego trudną sytuacją mieszkaniową w Polsce, a także okoliczności, że obie strony stosunku najmu znajdują się w sytuacji przymusowej, w której “ nie tylko właściciel budynku nie miał wpływu na wybór najemcy lecz także najemca pozbawiony był w tym względzie jakiegokolwiek wyboru”. Sytuacja taka utrudnia rozwiązanie podstawowych problemów. Konieczna jest tu - co zrozumiałe - nie tylko należyta troska w zakresie dotyczącym ochrony prawa własności, ale i odpowiednia wrażliwość społeczna i roztropność w kształtowaniu statusu prawnego najemców, które każą widzieć problemy uregulowane ustawą z 1994 r. w ich wzajemnym związku. Żaden przepis, ani norma prawna nie funkcjonują w normatywnej próżni, w oderwaniu od innych przepisów i norm prawnych. Stąd też, zarówno na Trybunale Konstytucyjnym jak i ustawodawcy, ciąży obowiązek takiego rozwiązania powstałego problemu prawnego, aby eliminacja niekonstytucyjnego przepisu prawnego nie prowadziła do niekonstytucyjnej praktyki. Taki stan rzeczy

przemawia za tym aby ustawodawca dokonując zmian w ustawie spowodowanej orzeczeniami w sprawie P 11/99 i P 8/98 miał szansę całościowego, systemowego uregulowania obu problemów. Orzeczenie niekonstytucyjności przepisu oznacza jego eliminację z porządku prawnego, z chwilą jego ogłoszenia albo w dacie przez Trybunał określonej. Podejmując stosowne w tym zakresie rozstrzygnięcie nie można abstrahować od konsekwencji przyjętego rozwiązania, co w rezultacie uzasadnia konieczność rozwiązania, które Trybunał przyjął w niniejszym orzeczeniu.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność:

Sekretarz Trybunału

Elżbieta Gruber

Zdanie odrębne
sędziego TK Andrzeja Mączyńskiego

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne co do

rozstrzygnięcia zawartego w pkt. 3 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 października 2000 r. (P. 8/99), ponieważ uważam za bezpodstawne odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej przepisów uznanych w pkt. 1 tegoż wyroku za niezgodne z Konstytucją.

Uzasadniając zdanie odrębne wychodzę z założenia, że przewidziane w art. 190 ust. 3 Konstytucji określenie późniejszego niż dzień ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego we właściwym organie promulgacyjnym terminu utraty mocy obowiązującej przepisu niezgodnego z Konstytucją może znaleźć zastosowanie jedynie w wyjątkowej sytuacji, mianowicie wtedy, gdy przedłużenie czasu obowiązywania takiego przepisu jest konieczne dla ochrony określonej wartości konstytucyjnej. W rozstrzygniętej przez Trybunał Konstytucyjny sprawie sytuacja taka nie ma miejsca.

Regulacja przewidziana w przepisach wskazanych w pkt. 1 wyroku została uznana za niezgodną z Konstytucją tylko w zakresie, w jakim z mocy art. 11 zd. 1 ustawy o najmie ma ona charakter bezwzględnie stosowalny (*ius cogens)*. Zakres ten obejmuje sytuacje, w których najemca płaci czynsz regulowany w wysokości ustalonej stosownie do art. art. 20 ust. 2 w zw. z art. 25, 26 i 56 ustawy o najmie. Jeżeli czynsz najmu nie jest czynszem regulowanym, rozkład obowiązków związanych z utrzymaniem i naprawami budynku, w którym znajduje się wynajęty lokal, oraz z utrzymaniem i naprawami tego lokalu, reguluje zawarta przez strony umowa. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r. (P. 11/98) przepisy dotyczące czynszu regulowanego za najem lokali, których dotyczy art. 56 ustawy o najmie, utracą moc obowiązującą w dniu 11 lipca 2001 r., o ile nie zostaną wcześniej zmienione przez ustawodawcę. Wynika stąd, że najpóźniej w tym dniu w stosunku do lokali podlegających art. 56 ustawy o najmie regulacja przewidziana w przepisach wskazanych w pkt. 1 wyroku utraci charakter bezwzględnie stosowalny, gdyż strony stosunku najmu takiego lokalu będą mogły odmiennie ustalić zakres praw i obowiązków określonych w art. 9 ustawy o najmie. Oznacza to, że Trybunał Konstytucyjny odroczył utratę mocy prawnej zakwestionowanych przepisów do czasu, gdy ustaną przesłanki uzasadniające ich ocenę jako niezgodnych z Konstytucją. Rozstrzygnięcie takie oceniam jako nie tylko nie mające uzasadnienia, ale i wewnętrznie sprzeczne. Prowadzi ono

bowiem praktycznie do pozbawienia skuteczności rozstrzygnięcia zawartego w pkt 1 wyroku.

Odraczając termin utraty mocy obowiązującej przepisów wskazanych w pkt. 1 wyroku Trybunał Konstytucyjny nie wziął ponadto pod uwagę, że nie są to jedyne przepisy dotyczące obowiązków związanych z utrzymaniem w należytym stanie lokali i budynków. Problem ten regulowany jest także – a nawet przede wszystkim – przez inne przepisy ustawowe, zarówno o charakterze publicznoprawnym (np. przepisy prawa budowlanego), jak o charakterze prywatnoprawnym (np. przepisy kodeksu cywilnego o najmie lokalu). Obowiązywanie tych przepisów skutecznie zapobiega zrealizowaniu się wizji bezdusznego kamienicznika dewastującego budynek po to, aby pozbawić najemców dachu nad głową.

Nie mogę także zgodzić się z zawartym w końcowej części uzasadnienia, a także w stanowisku Prokuratora Generalnego, twierdzeniem, jakoby zarówno wynajmujący jak najemca znajdować się mieli w "sytuacji przymusowej". O ile aż do wejścia w życie ustawy o najmie właściciel budynku nie wyłączonego z zakresu zastosowania przepisów o tzw. szczególnym trybie najmu (wcześniej: publicznej gospodarce lokalami) był pozbawiony możliwości wyboru najemcy lokalu w tym budynku, a w świetle obowiązujących obecnie przepisów możliwość rozwiązania nawiązanego wbrew jego woli stosunku najmu jest w znacznym stopniu ograniczona, o tyle nigdy nie obowiązywał nakaz ubiegania się o przydział lokalu znajdującego się w budynku będącym własnością prywatną. Liczba osób zajmujących lokale mieszkalne na warunkach spółdzielczego prawa do lokalu jest dowodem, że w okresie obowiązywania przepisów dopuszczających nawiązanie najmu lokalu na podstawie decyzji administracyjnej istniała realna możliwość zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w inny sposób. Nie bez znaczenia jest i to, że w świetle obecnie obowiązujących przepisów najemca zajmujący na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale lokal, którego stan zagraża zdrowiu najemcy lub jego domowników, może wypowiedzieć najem (art. 664 § 2, art. 682 k.c.), a jeżeli jego sytuacja materialna to uzasadnia – może na podstawie art. 5 ust. 2 i art. 28 ustawy o najmie domagać się od gminy zawarcia z nim umowy najmu lokalu należącego do mieszkaniowego zasobu gminy.

Zdanie odrębne sędziego Jerzego Stępnia
w odniesieniu do punktu 3 wyroku w sprawie
sygn. akt P.8/99

Decydując się na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) na zgłoszenie zdania odrębnego co do pkt 3 wyroku z dnia 10 października 2000 r. (sygn. P. 8/ 99) kierowałem się następującymi przesłankami:

Wyrokiem z dnia 12 stycznia 2000 r., wydanym w sprawie sygn. akt P 11/99, Trybunał Konstytucyjny uznał za niekonstytucyjny przepis art. 56 ust. 2 w związku z art. 25 i 26 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (tekst jedn. Dz.U. z 1998 r nr 120, z późn. zm.), orzekając o utracie jego mocy obowiązującej z dniem 11 lipca 2001 roku. Oznacza to, że w okresie do dnia 11 lipca 2001 roku wynajmujący lokale najemcom, płacącym czynsz regulowany na dotychczasowym poziomie, nadal będą zobowiązani są ponoszenia wszystkich ustawowych obowiązków, w tym i finansowych, wymaganych przepisami art. 9 tejże ustawy. Przejściowe utrzymanie zmniejszonych dochodów po stronie wynajmującego oznacza *de facto* dalsze utrzymywanie po jego stronie zwiększonych obowiązków. Te zwiększone obowiązki z kolei stanowią różnicę pomiędzy sumą niezbędnych wydatków koniecznych do skutecznego zwolnienia się z obowiązku określonego w art. 9 tej ustawy, a sumą wpływów z czynszu regulowanego.

Tym samym mamy tu czynienia z oczywistą nierównowagą podmiotów tego samego stosunku najmu. Orzeczenie w sprawie P 11/99 chroni doraźnie, poprzez czasowe zawieszenie jego skutków, bieżące, finansowe interesy najemców, stwierdzając niekonstytucyjność poziomu czynszu regulowanego określonego w art. 56, ponieważ sprawia, że w okresie do 11 lipca 2001 r. obowiązki wynajmujących pozostają nadal na dotychczasowym poziomie

Czynsz regulowany może być jednym z elementów systemu ochrony prawa lokatorów, i w naszych warunkach istotnie nim jest, ale prowadzi także do ograniczenia zasady swobody umów i prawa własności właścicieli budynków. Wprowadza go ustawodawca a konkretyzuje w drodze stosownego prawa miejscowego – władza gminna. Właściciel z kolei może być obarczony pewnymi obowiązkami publiczno-prawnymi i dzieje się tak w bardzo wielu przypadkach (chodzi tu o uregulowania z zakresu zagospodarowania przestrzennego, prawa budowlanego, także o przepisy z zakresu ochrony środowiska itd.); prawo własności nie jest bowiem wyłącznie źródłem

praw, rodzi także szereg zobowiązań do oczekiwanych przez prawo zachowań racjonalnych po stronie właścicieli. Niemniej jednak jest oczywiste, że wprowadzenie czynszów regulowanych na poziomie określonym art. 56 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali w przeważającej ilości przypadków stworzyło stan, w którym nie jest możliwe utrzymanie prawidłowej eksploatacji budynków znajdujących się w rękach wynajmujących będących osobami prywatnymi. Trybunał Konstytucyjny miał tego pełną świadomość wydając wyrok w sprawie P 11/99; stąd taka a nie inna zasadnicza treść tego orzeczenia. Ale o ile odroczenie mocy obowiązującej przedmiotowych, niekonstytucyjnych przepisów o czynszu regulowanym było uzasadnione głównie tym, aby parlament zdołał wprowadzić w systemie czynszów konieczne korekty, to odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej art. 9 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nie może być uzasadnione tymi samymi względami. Nie należy bowiem się spodziewać, aby ustawodawca, godząc się w przyszłości na utrzymanie zasady czynszów regulowanych w postaci zmodyfikowanej, zdecydował się jednocześnie na pomniejszenie obecnych obowiązków wynajmujących. Wskazuje na to jednoznacznie ich charakter; jest to bowiem racjonalne optimum nakładów na dobrze funkcjonujący budynek mieszkalny, które mogą i powinny obciążać wynajmującego.

Jeśli tak, to teza zawarta w uzasadnieniu niniejszego orzeczenia, że nie jest możliwe pełne rozdzielenie konsekwencji obowiązywania bądź też nieobowiązywania treści art. 54 ust. 2 w zw. z art. 25 i 26 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych oraz art. 9 tejże ustawy nie może być uznana za uzasadnioną. Albo bowiem czynsze zostaną uwolnione całkowicie, tak jak to pierwotnie zamierzano z dniem 31 grudnia 2004 r., albo ich regulacja zostanie zmodyfikowane w górę. Z pewnością można jednak założyć, że bez względu na to, czy czynsze zostaną uwolnione, czy zostanie zmodyfikowana jedynie ich postać, z utrzymaniem jednak zasady czynszów regulowanych, to ani w pierwszym ani drugim przypadku nie ulegnie jednocześnie zmianie zakres katalogu ustawowych obowiązków z art. 9. Zresztą konsytucyjność tego przepisu co do zasady nie była dotąd kwestionowana, również i w niniejszej sprawie. Nie jest więc tak, że “przyjęcie jednakowej daty utraty mocy obowiązującej obu przepisów jest nie tylko uprawnione ale i konieczne,” jak

stwierdzono w uzasadnieniu niniejszego orzeczenia. Stąd zaakceptowania odroczenie jego wejścia w życie orzeczeniem w sprawie niniejszej nie mogłem uznać za możliwe.

Nierównowaga praw i obowiązków po obydwu stronach stosunku najmu, który jest przedmiotem analizy, mogła być przynajmniej teoretycznie złagodzona, przy utrzymaniu zasady czynszu regulowanego na dotychczasowym poziomie, jakąś "ulgą" po stronie wynajmującego, np. poprzez odpowiednie zwolnienie podatkowe, w szczególności w zakresie podatku od nieruchomości, bądź jakimś rodzajem świadczenia na rzecz wynajmujących, których dochody nie pozwalają się wywiązać z obowiązków nałożonych art. 9. Takiej drogi jednak ustawodawca nie wybrał. Nierównowaga ta mogła być natomiast chociaż częściowo pomniejszona w wyniku natychmiastowego wejścia w życie pkt pkt 1 i 2 niniejszego orzeczenia. Tak się jednak nie stało i z powyższych przyczyn złożenie zdania odrębnego do niniejszego orzeczenia uznałem za konieczne.