

74/7/A/2007

WYROK

z dnia 9 lipca 2007 r.

Sygn. akt P 30/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący

Marek Mazurkiewicz

Janusz Niemcewicz

Mirosław Wyrzykowski

Bohdan Zdziennicki – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 9 lipca 2007 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Tarnowie:

czy art. 11 ust. 6 zdanie trzecie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, ze zm.) jest zgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 11 ust. 6 zdanie trzecie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 oraz z 2006 r. Nr 86, poz. 602, Nr 94, poz. 657, Nr 167, poz. 1193 i Nr 249, poz. 1833) jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Okręgowy w Tarnowie, Wydział I Cywilny, postanowieniem z 6 czerwca 2006 r. przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 11 ust. 6 zdanie trzecie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów) jest zgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Pytanie prawne zostało sformułowane w związku ze sprawą (sygn. akt I Ca 40/06) z powództwa Wiesławy K. przeciwko Januszowi K. i Marii K. Wątpliwość sądu powstała na tle następującego stanu faktycznego. Powódka domagała się zasądzenia od

* Sentencja została ogłoszona dnia 18 lipca 2007 r. w Dz. U. Nr 128, poz. 902.

pozwanych solidarnie kary ustawowej na podstawie art. 11 ust. 6 ustawy o ochronie praw lokatorów. W uzasadnieniu pozwu wskazała, że była najemcą lokalu należącego do pozwanych, którzy wypowiedzieli stosunek najmu z uwagi na zamiar zamieszkania w tym lokalu. Pomimo upływu trzyletniego okresu wypowiedzenia i kolejnych sześciu miesięcy od chwili ustania stosunku najmu pozwani nie zamieszkali w lokalu i nadal przebywali za granicą.

Pozwani wnieśli o oddalenie powództwa, wyjaśniając, że ich centrum spraw życiowych jest w lokalu, którego najemcą była powódka i w którym zamieszkali przed upływem terminu wskazanego w art. 11 ust. 6 powołanej ustawy. Z powodu znacznej dewastacji lokalu pozwani, chcąc pozyskać dodatkowe fundusze na remont, wynajęli lokal studentkom. Ponadto zarzucili, że powódka otrzymała od władz miasta lokal komunalny, o który starała się ze względu na wysoki czynsz. Przyznany lokal był o wyższym standardzie i niższych opłatach eksploatacyjnych niż poprzednio. Wskazali również, że powódka przez wiele miesięcy nie regulowała należnych opłat oraz doprowadziła do znacznych zniszczeń w zajmowanym lokalu.

Wyrokiem z 20 września 2005 r. Sąd Rejonowy w Tarnowie oddalił powództwo, uznając je za bezzasadne. Sąd pierwszej instancji podkreślił, że pojęcie stałego zamieszkiwania obejmuje dwa elementy: faktyczne przebywanie oraz zamiar stałego pobytu. Jedną z przesłanek pozwalających na ustalenie miejsca zamieszkania jest zameldowanie na pobyt stały. Sąd uznał charakter pobytu pozwanych za granicą za czasowy z uwagi na: zameldowanie pozwanych w spornym lokalu, zamiar pozostania w kraju, przeprowadzenie remontu, pozostawienie w lokalu rzeczy osobistych. Sąd Rejonowy uznał żądanie powódki za sprzeczne z celem ustawy o ochronie lokatorów oraz z zasadami współżycia społecznego ze względu na opuszczenie przez powódkę lokalu przed terminem, co zdeorganizowało plany pozwanych, wyrządzenie pozwanym szkody przez nieuiszczanie opłat czynszowych. Ponadto sąd wziął pod uwagę fakt, że powódka obecnie zajmuje lokal o wyższym standardzie z niższymi opłatami niż lokal dotychczasowy.

Powódka wniosła apelację, uzasadniając ją błędnym stanowiskiem sądu pierwszej instancji, który ustalił, że pozwani zamieszkali w spornym lokalu w odpowiednim terminie, a przeprowadzenie remontu nie może być uznane za zamieszkanie. Nie zgodziła się również z zarzutem sprzeczności jej żądania z celem ustawy o ochronie praw lokatorów i zasadami współżycia społecznego. Wyjaśniła, że z lokalu wyprowadziła się przed upływem terminu wypowiedzenia, ponieważ otrzymała mieszkanie z zasobów Gminy Miasta Tarnów, a zaległości czynszowe powstały nie w wyniku złej woli, ale bardzo trudnej sytuacji materialnej i zdrowotnej. Przyznała, że obecne opłaty eksploatacyjne są niższe, ale standard lokalu jest niższy. Ponadto podała, że nie zgłasza roszczenia o powrót do poprzedniego lokalu.

Pozwani wnieśli o oddalenie powództwa.

Sąd Okręgowy w Tarnowie, rozpoznając sprawę w toku instancji, zakwestionował konstytucyjność art. 11 ust. 6 ustawy o ochronie praw lokatorów. Sąd, uznając samą konstrukcję przepisu za klarowną, zarzucił jednak poważne wątpliwości w zakresie jego zgodności z Konstytucją, a w szczególności ze sformułowaną w art. 31 ust. 3 zasadą proporcjonalności oraz wynikającą z art. 2 zasadą, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Sąd Okręgowy podkreślił, że ingerencja w prawo własności nie może być dokonywana w sposób sprzeczny z zasadami wynikającymi z Konstytucji. Przypomniął również, że prawo własności jest podstawą ustroju gospodarczego kraju i wartością

konstytucyjną, a ochrona własności stanowi wartość wyznaczającą kierunek interpretacji zarówno art. 64 Konstytucji jak i unormowań ustawodawstwa zwykłego. Wszelkie ograniczenia własności nie mogą naruszać istoty tego prawa. Ustawodawca, chroniąc lokatora przed nieuzasadnionym wypowiedzeniem, nałożył na właściciela sankcję, której intensywność budzi poważne wątpliwości w zakresie konieczności jej stosowania dla zachowania stabilności tego stosunku prawnego. Zagrożenie karą ustawową w tak znacznej wysokości, i to niezależnie od przyczyn, które doprowadziły do niezamieszkania lub przedwczesnego opuszczenia lokalu przez właściciela, zdaniem sądu, stanowi poważne ograniczenie właściciela w zakresie podejmowania decyzji co do sposobu korzystania z własnej nieruchomości. Właściciel, podejmując decyzję co do zamieszkania w swoim lokalu, z trzyletnim wyprzedzeniem musi brać pod uwagę możliwość zastosowania wobec niego dotkliwej sankcji, choć nie jest w stanie przewidzieć wszystkich okoliczności, jakie będą miały miejsce po upływie okresu wypowiedzenia. Ponadto należy pamiętać, że w niektórych wypadkach kara o tak znacznej wysokości może doprowadzić do pozbawienia właściciela przedmiotu własności. Sąd Okręgowy powołał orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego traktujące o zasadzie „równowagi obciążeń i korzyści” lub proporcjonalnego rozłożenia obciążeń, wskazujące, że zasada sprawiedliwości wyrównawczej wymaga, aby została zachowana ekwiwalentność świadczeń obu stron.

Zdaniem Sądu Okręgowego regulacja zawarta w zdaniu trzecim art. 11 ust. 6 ustawy o ochronie praw lokatorów budzi wątpliwości co do zgodności z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 22 stycznia 2007 r. wyraził stanowisko, że zaskarżony przepis jest niezgodny z powołanymi w pytaniu prawnym wzorcami kontroli konstytucyjnej.

Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie podnosił konieczność wprowadzenia właściwych mechanizmów pozwalających na równoważenie interesów właścicieli i lokatorów, a konieczność ograniczeń w demokratycznym państwie mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności. Zdaniem Marszałka Sejmu obowiązek zapłaty kary ustawowej zaburza równowagę między prawami właściciela i lokatora, stanowiąc ograniczenie właściciela w zakresie podejmowania decyzji co do sposobu korzystania z własnej nieruchomości. Zauważył również, że należy wziąć pod uwagę, iż trzyletni – bardzo długi – okres wypowiedzenia poza niedogodnością dla właściciela niesie ryzyko braku możliwości dokładnego przewidzenia sytuacji, jaka nastąpi w chwili zakończenia wypowiedzianego stosunku prawnego. Marszałek Sejmu podzielił pogląd Sądu Okręgowego, że surowa sankcja w postaci kary ustawowej w wysokości 15% wartości odtworzeniowej lokalu ingeruje w prawo własności i nie jest niezbędna dla realizacji celu ustawy, jakim jest konieczność zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych lokatora, i stanowi naruszenie zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Marszałka Sejmu w przypadku zaskarżonego przepisu nie mamy do czynienia z ekwiwalentnością świadczeń obu stron. Wobec powyższego nie można mówić o realizacji idei sprawiedliwości społecznej, ponieważ została zachwiana równowaga między sytuacją obu stron stosunku prawnego będącego podstawą korzystania z lokalu. Z tych względów należy zaskarżony przepis uznać za niezgodny z art. 2 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 6 czerwca 2007 r., zajmując stanowisko w sprawie, stwierdził, że zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu Prokurator Generalny podzielił wątpliwości Sądu Okręgowego w Tarnowie, Wydziału I Cywilnego, jednocześnie wyrażając opinię, że zaskarżony przepis, choć generalnie realizuje zasadę proporcjonalności *sensu stricto*, to jednak równowagę między obowiązkami właściciela a uprawnieniami lokatora zaburza obowiązek zapłaty przez właściciela kary ustawowej. Prokurator Generalny uważa, że ujemne konsekwencje niewywiązania się właściciela z nałożonego na niego obowiązku zamieszkania i przebywania w lokalu w określonym czasie – są nadmierne w stosunku do celu, który zamierzał osiągnąć ustawodawca, a roszczenie o zapłatę kary ustawowej nie jest niezbędne dla ochrony lokatorów przed działaniami właścicieli. Skoro potrzeby mieszkaniowe lokatora mogą zostać zaspokojone, według jego wyboru, z dodatkowym prawem do kompensacji, zbędne dla ochrony jego interesu jest przyznawanie lokatorowi ponadto roszczenia wobec właściciela o zapłatę kary umownej, co uzasadnia uznanie art. 11 ust. 6 zdanie trzecie ustawy o ochronie praw lokatorów za sprzeczny z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez niedochowanie zasady proporcjonalnego ograniczania praw majątkowych oraz z art. 2 Konstytucji przez naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej.

II

Na rozprawie 9 lipca 2007 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska przedstawione w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem pytania prawnego jest zagadnienie zgodności art. 11 ust. 6 zdanie trzecie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów) z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Powołane zdanie brzmi: „Właściciel jest nadto obowiązany do zapłaty lokatorowi kary ustawowej w wysokości 15% wartości odtworzeniowej lokalu”.

Ustawa w art. 11 ust. 6 stanowi, że jeżeli właściciel, który wypowiedział stosunek prawny na podstawie przepisu ust. 5, nie zamieszkał w swoim lokalu lub zaprzestał zamieszkiwać przed upływem pół roku od ustania wypowiedzianego stosunku prawnego, lokator jest uprawniony, według swojego wyboru, bądź do powrotu do lokalu na dotychczasowych warunkach bądź do żądania od właściciela zapłaty różnicy w czynszu i w opłatach, które wnosi obecnie, w stosunku do tych, które wnosił w ramach wypowiedzianego stosunku prawnego za okres jednego roku. Koszty przeprowadzki lokatora do lokalu ponosi właściciel. Właściciel jest nadto zobowiązany do zapłaty lokatorowi kary ustawowej w wysokości 15% wartości odtworzeniowej lokalu.

Zdaniem sądu pytającego, wprowadzie ustawa, respektując prawo właściciela do zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych, umożliwiła właścicielowi wypowiedzenie nie później niż na trzy lata naprzód stosunku prawnego będącego podstawą korzystania z lokalu przez lokatora bez dostarczenia mu lokalu zamiennego, to jednak – chroniąc lokatora przed nieuzasadnionym wypowiedzeniem – nałożyła na właściciela sankcję, której intensywność budzi poważne wątpliwości co do konieczności

jej zastosowania dla zachowania stabilności stosunku prawnego. Trudno uznać – stwierdza sąd – że nałożenie obowiązku zapłaty kary ustawowej jest konieczne dla osiągnięcia tego rezultatu; obowiązek zapłaty kary ustawowej w znacznym stopniu zaburza równowagę między właścicielem a lokatorem i stanowi poważne ograniczenie właściciela w zakresie podejmowania decyzji co do sposobu korzystania z własnej nieruchomości, a w niektórych przypadkach może doprowadzić wręcz do pozbawienia właściciela przedmiotu własności. Zdaniem sądu regulacja nakazująca właścicielowi zapłatę kary ustawowej w sposób nadmierny ingeruje w prawo własności, ograniczając swobodę podejmowania decyzji przez właściciela co do miejsca zamieszkania i nakładając bardzo surową sankcję, która nie jest niezbędna dla zapewnienia realizacji nadrzędnego celu, jakim jest konieczność zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych słabszej strony stosunku zobowiązaniowego. W tym właśnie sąd widzi naruszenie zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem sądu pytającego kwestionowany przepis ustawy budzi wątpliwości dotyczące zgodności z art. 2 Konstytucji i wynikającej z niego zasady sprawiedliwości społecznej, gdyż ustawodawca nie przyznał właścicielowi uprawnienia analogicznego do uprawnienia lokatora w przypadku umyślnego działania lokatora na szkodę właściciela. Ponadto w niektórych przypadkach konieczność uiszczenia kary może spowodować pozbawienie właściciela przedmiotu własności. Według sądu pytającego trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla ustalenia kary właśnie na poziomie 15% wartości odtworzeniowej lokalu.

2. Zagadnienia praw właścicieli lokali i najemców były przedmiotem wielu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

W uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 4/05 (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 37) podkreślono, że 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 do kolizji tych dóbr, ale – jak Trybunał stwierdził w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 11/98 (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., OTK ZU nr 1/2000, poz. 3, s. 37) – uproszczeniem byłoby liniowe traktowanie tej kolizji i uznanie, że zapewnienie pewnego stopnia ochrony jednemu z tych dóbr oznaczać musi automatycznie uszczuplenie stopnia ochrony drugiego.

U podstaw wprowadzenia konstrukcji przewidzianej w art. 11 ust. 6 ustawy, podobnie jak w innych postanowieniach ustawowych, których dotyczył wyrok w sprawie o sygn. K 4/05, leżało nieuzasadnione przekonanie, że relacja pomiędzy właścicielami wynajmowanych lokali mieszkalnych a lokatorami ma zawsze antagonistyczny charakter, który prowadzi nieuchronnie do tzw. gry o sumie zerowej. W rzeczywistości jednak tak nie musi być, przeciwnie – prawidłowo ukształtowane relacje stron stosunku najmu służą zarówno właścicielom, jak i lokatorom, pod warunkiem że żadna ze stron nie będzie swych praw nadużywać, każdy bowiem jest zobowiązany szanować wolności i prawa innych (art. 31 ust. 2 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny – jak już wskazano w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 4/05 – ma pełną świadomość, jak trudne jest wyważenie usprawiedliwionych interesów zarówno właścicieli, jak i najemców oraz stworzenie dla tych relacji najwłaściwszych rozwiązań. Szczególnie w warunkach polskich, w których prawa właścicieli długo nie były respektowane, a przez dziesięciolecia obowiązywała tzw.

publiczna gospodarka lokalami, której skutki dotyczyły i dotyczą nie tylko właścicieli, ale obracają się w istocie rzeczy także przeciwko lokatorom.

Sprawą ustawodawcy jest więc - jak stwierdził Trybunał w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 4/05 – dążenie do takiego harmonijnego ukształtowania pozycji prawnej właścicieli oraz lokatorów, aby można było mówić raczej o pożądanej komplementarności tych stosunków niż o relacji charakteryzującej się nieuchronnym antagonizmem. Ochrona praw lokatorów nie może następować, tak jak to się działo dotychczas, przede wszystkim kosztem właścicieli, lecz głównie w drodze uruchomienia specjalnych środków publicznych. Obowiązek solidaryzmu społecznego i pomocy słabszym ciąży bowiem na całym społeczeństwie (tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 4/05).

Problematyki praw majątkowych dotyczy art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.; dalej: protokół nr 1), który stanowi, że: „Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego”. Natomiast w trzecim zdaniu tego przepisu dopuszcza się ustanawianie ograniczeń prawa własności: „Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”.

W orzecznictwie strasburskim przyjęto, że: „artykuł ten zawiera trzy oddzielne zasady. Zdanie pierwsze pierwszego ustępu gwarantuje spokojne korzystanie z mienia. Drugie zdanie mówi o możliwości pozbawienia mienia, ale pod pewnymi warunkami. Trzecia zasada stanowi, iż państwa uprawnione są m.in. do kontroli korzystania z mienia zgodnie z interesem ogólnym. Zasady drugą i trzecią, dotyczące konkretnych sposobów ingerencji w prawo do spokojnego korzystania z mienia, należy interpretować z uwzględnieniem pierwszej zasady mającej charakter ogólny” (orzeczenie z 23 września 1982 r. – Sporrong i Lonnroth przeciwko Szwecji oraz liczne późniejsze; zob. M. A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1998, s. 380).

Na tle tych założeń ogólnych, Europejski Trybunał Praw Człowieka kilkakrotnie zajmował się problematyką „najmu regulowanego”. W większości wypadków zarzuty dotyczyły przepisów ograniczających możliwość rozwiązania stosunku najmu, nawet wtedy gdy lokal był potrzebny właścicielowi. Jak wskazano w orzeczeniu z 28 września 1995 r. (nr 12868/87, Spadea i Scalabrino przeciwko Włochom), ustawy ograniczające prawo własności „są szczególnie powszechne w zakresie mieszkalnictwa, które w społeczeństwach współczesnych stanowi podstawowy przedmiot troski polityki socjalnej i ekonomicznej. Dla realizowania tej polityki, ustawodawcy musi przysługiwać szeroki margines oceny, tak co do samego istnienia problemów troski publicznej, uzasadniających wprowadzanie środków kontroli (własności), jak i co do wyboru konkretnych regulacji służących realizacji tych środków. Trybunał respektuje oceny ustawodawcy odnośnie interesu publicznego, chyba że okażą się one w sposób oczywisty pozbawione racjonalnej podstawy”. Wszelka ingerencja w prawo własności musi „wyrażać uczciwą równowagę pomiędzy wymogami interesu publicznego i nakazem ochrony praw podstawowych jednostki”. Nie można też uważać, że doszło do pozbawienia własności w rozumieniu art. 1 zdanie drugie protokołu nr 1, bo „skarżący zachowali możliwość zbycia swej własności i regularnie otrzymywali czynsz”. Podobne

stanowisko Trybunał zajął w orzeczeniach: Scollo przeciwko Włochom (nr 19133/91 z 28 września 1995 r.) i Velosa Barreto przeciwko Portugalii (nr 18072/91 z 21 listopada 1995 r.). We wszystkich tych orzeczeniach zarzuty dotyczyły jednak ograniczeń dopuszczalności rozwiązania umowy najmu i usunięcia lokatora.

Należy podkreślić, że zdaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wyrażonym w wyroku z 19 czerwca 2006 r., nr 35014/97, w sprawie Hutten-Czapska przeciwko Polsce, w obliczu szczególnie ciężkiej sytuacji mieszkaniowej w Polsce oraz przemian ustrojowych i ekonomicznych z początku lat dziewięćdziesiątych, trudnym zadaniem było utrzymanie równowagi między prawami właścicieli i najemców. Właściciele lokali mieszkalnych nie mogą być, jak podkreślił Trybunał, jedyną grupą społeczną ponoszącą ciężar przemian w tej dziedzinie, a wprowadzenie rozwiązań ograniczających pobieranie pożytków z nieruchomości i prawo rozporządzania nimi, bez jakichkolwiek mechanizmów kompensacyjnych niwelujących obciążenia właścicieli, stanowi naruszenie art. 1 protokołu nr 1.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał – w szczególności w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 33/05 z 17 maja 2006 r. (OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 57) – że w dobie dzisiejszej istnieje konstytucyjnie uznana konieczność ochrony praw lokatorów (a więc nie tylko najemców). Nie jest jednak konstytucyjną koniecznością, aby realizacja tej ochrony odbywała się przede wszystkim na koszt osób fizycznych, będących właścicielami budynków, bo nie tylko na nich ciąży obowiązek solidaryzmu społecznego i pomocy słabszym. Możliwe jest przyjęcie innych rozwiązań prawnych, tak aby zarazem zapewnić najemcy niezbędną ochronę, a właścicielowi minimum środków, pozwalających na pokrywanie niezbędnych kosztów. W uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 33/05 stwierdzono, że nie jest rzeczą Trybunału Konstytucyjnego wskazywanie konkretnych rozwiązań oraz określanie relacji pomiędzy obciążeniami, jakie mają spoczywać na najemcach, właścicielach i na ogóle społeczeństwie. Trybunał uznaje jednak, że nie ma argumentów konstytucyjnych uzasadniających konieczność nałożenia tych kosztów przede wszystkim na właścicieli. Możliwe jest bowiem przyjęcie innych rozwiązań, mniej uciążliwych dla właścicieli, a w równym stopniu chroniących najemców. Trzeba zaś podkreślić, że dopuszczalność wprowadzania ograniczeń praw jednostki wymaga – na tle art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji – wykazania, że były one konieczne.

Wobec tego, że istnieje możliwość osiągnięcia celu społecznego, jakim jest ochrona najemców, poprzez inne, mniej dotkliwe dla właścicieli ograniczenia ich prawa własności, nie można uznać, unormowania art. 11 ust. 6 zdanie trzecie ustawy za „konieczne” – w rozumieniu art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji – ograniczenie prawa własności. Tym samym art. 11 ust. 6 zdanie trzecie należy uznać za niezgodny z Konstytucją. Ograniczenie prawa własności (jak zresztą wszystkich innych praw czy wolności gwarantowanych konstytucyjnie), które nie jest „konieczne”, nie czyni zadość konstytucyjnym wymaganiom wynikającym z zasady proporcjonalności.

Ponadto niewspółmierność obciążeń właściciela i lokatora w świetle kwestionowanego przepisu wskazuje, że narusza on konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Problematykę poruszoną przez sąd pytający należy analizować w szerszym kontekście obowiązków ustawodawcy w dziedzinie prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, wynikającej z art. 75 Konstytucji. Polityka ta musi być prowadzona w sposób zgodny z wartościami konstytucyjnymi i zasadami ustrojowymi. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie, że przyznanie ochrony prawnej lokatorowi oznacza ograniczenie zakresu ochrony praw innych osób, w szczególności właściciela lokalu.

Należy podkreślić, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jest rodzajem działalności gospodarczej korzystającej przeciw z konstytucyjnej ochrony.

Ograniczanie wolności działalności gospodarczej jest wyjątkiem od zasady wolności działalności gospodarczej (por. art. 20 i art. 22 Konstytucji), który nie może być interpretowany rozszerzająco. Unormowania konstytucyjne wyznaczają standardy w dziedzinie praw i wolności. Dlatego też „wszelkie ograniczenia tych praw (...) muszą być interpretowane ściśle i nie mogą być uznawane za regułę” (wyrok TK z 12 grudnia 2004 r., sygn. K 32/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 132). Ustawodawca, odwołując się do kategorii interesu publicznego jako przesłanki ograniczeń, „może dużo, ale nie może wszystkiego” (wyrok TK z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109) i musi uwzględniać „hierarchię wartości wynikającą z koncepcji demokratycznego państwa prawnego” (wyrok TK z 26 kwietnia 1999 r., sygn. K 33/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 71). Cel regulacji ograniczającej „powinien znajdować uzasadnienie w konstytucyjnej aksjologii, a środki powinny pozostawać w proporcji do zamierzonego rezultatu” (wyrok TK o sygn. K 33/98).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że wprowadzenie prawa własności nie ma charakteru prawa absolutnego, to jednak ograniczenie tego prawa nie może naruszać jego istoty, do czego dochodzi w sytuacji, gdy regulacje prawne uniemożliwiają praktyczne korzystanie z prawa i realizację jego funkcji, nie znosząc jednak samego prawa (por. wyrok TK z 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97). Kwestionowana przez sąd pytający regulacja charakteryzuje się nałożeniem na właściciela ograniczeń w istocie uniemożliwiających korzystanie z przysługującego mu prawa. W myśl tej regulacji koszty realizacji obowiązku zapewnienia lokatorom ochrony ponoszą prywatni właściciele budynków, co – jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 33/05 – nie jest konstytucyjnie konieczne. Przewidziana w kwestionowanym przez sąd pytający przepisie kara ustawowa ma służyć jedynie interesom lokatora, który zostaje w ten sposób uprzywilejowany przez prawo. Kara została przez ustawodawcę skonstruowana arbitralnie, na stosunkowo wysokim poziomie, w sposób niesprawiedliwie dolegliwy dla właściciela.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie – przedstawione obszernie w uzasadnieniu postanowienia z 29 czerwca 2005 r., sygn. S 1/05 (OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 77) – w myśl którego pożądanym byłoby przyjęcie takiego ograniczenia czynszu wolnego, by nie był on dowolny; niemniej nadal czynsz nie powinien być regulowany. Z przekonaniem tym w pełni koresponduje uznanie nałożenia na właściciela obowiązków przewidzianych w przepisie kwestionowanym przez sąd pytający za nieproporcjonalne i naruszające istotę prawa własności, a także naruszające zasadę sprawiedliwości społecznej. Tym samym art. 11 ust. 6 zdanie trzecie ustawy o ochronie praw lokatorów jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Kwestionowany przepis ma charakter sankcji, której celem jest zapewnienie skuteczności rozwiązania mającego chronić prawa lokatorów i przeciwdziałać nieuczciwym praktykom rynkowym. Konstrukcja kwestionowanego przepisu zakłada, że to właściciel ma ponosić koszty realizacji polityki państwa w dziedzinie ochrony lokatorów, a zatem pośrednio ma on zaspokajać potrzeby mieszkaniowe. Ukształtowana w ostatnich latach linia orzecnicza Trybunału Konstytucyjnego sprowadza się do zakwestionowania nadmiernej regulacji w dziedzinie gospodarki mieszkaniowej i przerzucania w ten sposób części kosztów rozwiązywania problemów polityki mieszkaniowej na właścicieli. Ograniczanie dysponowania własnością, związane z wprowadzeniem w roku 1945 w Polsce publicznej gospodarki lokalami, stanowi jedną z

przyczyn trudności w dziedzinie mieszkalnictwa. Na władzach publicznych, z mocy art. 75 ust. 1 Konstytucji, ciąży obowiązek wspierania rozwoju budownictwa socjalnego oraz popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego właściciele mieszkań nie mogą ponosić kosztów realizacji polityki społecznej władz publicznych, a polityka tych władz nie może prowadzić do swoistej zmiany roli instytucji prawnych przez poddawanie stosunków cywilnoprawnych ograniczeniom charakterystycznym dla prawa administracyjnego.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.