

WYROK
z dnia 10 stycznia 2012 r.
Sygn. akt SK 25/09*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel – przewodniczący
Wojciech Hermeliński
Adam Jamróz – sprawozdawca
Teresa Liszcz
Stanisław Rymar,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 10 stycznia 2012 r., skargi konstytucyjnej spółki INBAL sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie o zbadanie zgodności:

- 1) art. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 249, poz. 1833) z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 3 i art. 21 ust. 1 oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 8a ust. 4a i ust. 4b 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.) w zakresie, w jakim uzależnia wysokość podwyżki czynszu od wartości kapitału poniesionego na budowę, zakup lub trwale ulepszenie lokalu, z art. 64 ust. 1 i 3 i art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 8a ust. 4a i ust. 4b 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, z 2006 r. Nr 86, poz. 602, Nr 94, poz. 657, Nr 167, poz. 1193 i Nr 249, poz. 1833, z 2007 r. Nr 128, poz. 902 i Nr 173, poz. 1218, z 2010 r. Nr 3, poz. 13 oraz z 2011 r. Nr 224, poz. 1342) w zakresie, w jakim uzależnia wysokość podwyżki czynszu od wartości kapitału poniesionego na budowę, zakup lub trwale ulepszenie lokalu, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 3 oraz z art. 21 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 249, poz. 1833) jest niezgodny z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz w związku z art. 64 ust. 1 i 3 oraz z art. 21 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 20 stycznia 2012 r. w Dz. U. 2012 r. poz. 77.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej spółka INBAL sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie (dalej: skarżąca lub skarżąca spółka) wniosła o stwierdzenie, że art. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 249, poz. 1833; dalej: ustawa zmieniająca) jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 3 i art. 21 ust. 1 oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także że art. 8a ust. 4a i ust. 4b 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) w zakresie, w jakim uzależnia wysokość podwyżki czynszu od wartości kapitału poniesionego na budowę, zakup lub trwałe ulepszenie lokalu, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 i art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

Skarżąca spółka była właścicielem nieruchomości położonej w Krakowie, w skład której wchodziły m.in. lokale: nr 7 – o powierzchni 59,66 m² oraz nr 5 – o powierzchni 59,70 m². Skarżąca, odpowiednio w pismach z 31 października 2006 r. i 27 października 2006 r., wypowiedziała lokatorom dotychczasową wysokość czynszu i podniosła czynsz do poziomu rynkowego, tj. do wysokości – 980 zł i 800 zł. Podwyżki te zostały zaskarżone przez lokatorów, a sprawy połączone do wspólnego rozpoznania. Powódka zajmująca lokal nr 7 i powodowie zajmujący lokal nr 5 domagali się ustalenia niezasadności podwyżek czynszu za zajmowane przez nich lokale.

W odpowiedzi na pozwy skarżąca wskazała, że w piśmie z 8 listopada 2006 r. podane zostały przyczyny podwyżki, a czynsz dotychczas opłacany przez lokatorów (odpowiednio w kwocie: 597 zł i 596,60 zł) nie pozwala na utrzymanie kamienicy w należytym stanie, nie zapewnia zwrotu kapitału i godziwego zysku. Podwyżka ma również zabezpieczyć środki na prace remontowe, a także na wypadek konieczności zapewnienia powodom lokalu zamiennego. Dotychczasowy czynsz nie pozwalał na czerpanie korzyści z nieruchomości.

W wyroku z 27 lutego 2007 r. Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie Wydział X Grodzki, w postępowaniu o ustalenie, stwierdził, że dokonana przez stronę pozwaną podwyżka czynszu najmu wobec powodów jest niezasadna.

Sąd Rejonowy uznał, że działania spółki dotyczące podwyżki czynszu nie były zasadne i zgodne z przepisami art. 8a ust. 4a i ust. 4b ustawy w związku z art. 2 ustawy zmieniającej.

Strona pozwana wywiodła apelację, w której zarzuciła m.in. naruszenie prawa materialnego przez jego niewłaściwe zastosowanie, tj. przez zastosowanie wstecz do niniejszej sprawy przepisów ustawy zmieniającej, na podstawie art. 2 tej ustawy, i niewłaściwe zastosowanie art. 8a ust. 4, 4a i 4b ustawy.

Wyrokiem z 23 października 2007 r. Sąd Okręgowy w Krakowie Wydział II Cywilny-Odwoławczy, oddalił apelację strony pozwanej, uznając, że jest bezzasadna, a ustalenia sądu rejonowego są prawidłowe. Sąd okręgowy stwierdził także, że sąd rejonowy nie naruszył ani przepisów prawa procesowego, ani prawa materialnego, a skarżąca nie udowodniła zasadności podwyżki czynszu i nie wskazała żadnych okoliczności, które byłyby istotne dla uzasadnienia dokonanej podwyżki w świetle art. 8a ust. 4a i ust. 4b

ustawy.

1.2. W ocenie skarżącej spółki, art. 2 ustawy zmieniającej narusza konstytucyjne prawo własności wyrażone w art. 64 ust. 1 Konstytucji. Naruszona została zasada państwa prawnego i wywiedziona z niej zasada niedziałania prawa wstecz, a także zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw dobrze nabytych i ponadto zasada ochrony własności wyrażona w art. 21 ust. 1 Konstytucji. W zakresie, w jakim zaskarżony przepis ogranicza prawo własności, naruszona została zasada proporcjonalności wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarżąca, jako właściciel nieruchomości, miała prawo pobierać pożytki z nieruchomości w postaci czynszu. Przepisy prawa pozwalały jej, jako wynajmującej, wypowiedzieć wysokość czynszu. Wysokość podwyżek została ustalona na poziomie czynszu rynkowego, co zostało poprzedzone opinią rzeczoznawców. Obowiązujące wówczas przepisy prawa nie przewidywały kryteriów oceny zasadności podwyżki czynszu. Zastosowanie mogły mieć przepisy kodeksu cywilnego, w szczególności zakaz nadużycia prawa określony w art. 5 kodeksu cywilnego. Skarżąca, działając w zaufaniu do obowiązującego prawa, dokonała podwyżki czynszu, następnie przedstawiła jego kalkulację.

Zdaniem skarżącej spółki, sądy oceniające zasadność podwyżki zastosowały kwestionowany w skardze przepis intertemporalny, który nakazuje stosowanie nowej ustawy wstecz. W ten sposób kryteria zasadności podwyżki czynszu stały się obowiązujące dla podmiotu, który ich nie znał i nie mógł ich znać w chwili dokonywania podwyżki czynszu. Sankcja nieważności za nieprzedstawienie kalkulacji w terminie spowodowała, że podwyżki czynszu zostały uznane za nieważne. Przedstawione kalkulacje czynszu nie mogły zawierać kryteriów obowiązujących dopiero od 1 stycznia 2007 r., a więc już po ich dokonaniu. W konsekwencji uznanie podwyżek za nieważne pozbawiło skarżącą możliwości pobierania pożytków ze swojej nieruchomości, zaś dotychczasowy czynsz nie zapewniał skarżącej zysku na poziomie rynkowym.

W ocenie skarżącej, konstytucyjne prawo własności nie może doznawać wskazanych powyżej ograniczeń ze względu na zasadę proporcjonalności. Interes najemcy nie może prowadzić do zapewnienia mu taniego mieszkania kosztem właściciela. Pobieranie czynszu na poziomie rynkowym nie powinno być uznawane za nieuzasadnione. Zastosowanie zaś kwestionowanego przepisu prowadzi w konsekwencji do tego, że domaganie się zapłaty na poziomie rynkowym jest niezgodne z prawem.

Art. 76 Konstytucji zapewniający ochronę najemców przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi nie jest, w ocenie skarżącej, dostateczną podstawą do ograniczenia prawa własności w wyżej opisanym zakresie. Pobieranie czynszu na poziomie rynkowym nie jest nieuczciwą praktyką rynkową w demokratycznym państwie prawa, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej i którego ustrój oparty jest na zasadach społecznej gospodarki rynkowej. Rynek najmu lokali jest na tyle rozwinięty, że pozwala zarówno najemcom, jak i wynajmującym ustalać czynsz równowagi i nie wydaje się, aby była potrzeba regulacji tego rynku przez ustalanie w sposób arbitralny czynszu maksymalnego przez ustawodawcę. Pomoc społeczna w zakresie dofinansowania czynszów powinna być zapewniana przez państwo, nie zaś przerzucana na właściciela, który ma odpowiednio obniżyć czynsz, dostosowując go do potrzeb lokatora.

1.3. Zakwestionowanym przepisom art. 8a ust. 4a i ust. 4b ustawy skarżąca zarzuca, że naruszają one konstytucyjne prawo własności, w szczególności prawo do pobierania pożytków z przedmiotu własności, gdyż uzależniają wysokość podwyżki czynszu od wartości kapitału poniesionego na budowę, zakup lub trwałe ulepszenie lokalu. Takie kryteria naruszają – zdaniem skarżącej – zasadę ochrony własności wyrażoną w art. 21 ust.

1 Konstytucji i konstytucyjne prawo własności określone w art. 64 ust. 1. W konsekwencji powinny one zostać wyeliminowane z systemu prawnego, bo prowadzą do ograniczenia prawa własności, co nie znajduje uzasadnienia w ochronie interesu najemcy (art. 76 Konstytucji), a także narusza zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wartość kapitału, jaki został wyłożony na nabycie nieruchomości, nie powinna mieć wpływu na wysokość czynszu. Zastrzeżenia skarżącej budzi również wysokość zwrotu kapitału ustalona na poziomie 1,5% nakładów poniesionych przez właściciela na budowę albo zakup lokalu lub 10% nakładów poniesionych przez właściciela na trwałe ulepszenie istniejącego lokalu zwiększające jego wartość użytkową – aż do ich pełnego zwrotu. Ustawodawca nie może wkraczać w sferę prawa własności w takim zakresie i w sytuacji, gdy nie jest to uzasadnione interesem lokatora. Płacenie czynszu rynkowego i niewygórowanego nie może być uznane za wymagające regulacji ustawowej – uważa skarżąca.

2. W piśmie z 10 sierpnia 2009 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza swojego udziału w niniejszym postępowaniu.

3. W imieniu Sejmu stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu. W piśmie z 25 września 2009 r. wniósł o stwierdzenie, że przepisy art. 8a ust. 4a i ust. 4b ustawy są zgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz że art. 2 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim nakazuje stosować do spraw wszczętych i niezakończonych przed jej wejściem w życie przepisy art. 8a ust. 4a i ust. 4b ustawy, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3, art. 21 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 w związku z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami niedziałania prawa wstecz oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

3.1. Zdaniem Marszałka Sejmu, odmiennie, niż to czyni skarżąca spółka w *petitum* skargi konstytucyjnej, za podstawowy przedmiot kontroli w niniejszej sprawie należy uznać art. 8a ust. 4a i ust. 4b ustawy dodany na podstawie art. 1 pkt 2 lit. b ustawy zmieniającej. Takie ukształtowanie przedmiotu zaskarżenia podyktowane jest tym, że większość zarzutów podniesionych przez skarżącą dotyczy wprowadzonej przez te przepisy regulacji materialnoprawnej. Są one bowiem dalej idące i o bardziej zasadniczym charakterze niż te skierowane wobec przepisu przejściowego – art. 2 ustawy zmieniającej.

Regulacje zawarte w art. 8a ust. 4a-4e ustawy zostały wprowadzone celem realizacji wskazówek zawartych w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2005 r. (sygn. K 4/05) i 17 maja 2006 r. (sygn. K 33/05) oraz w postanowieniu sygnalizacyjnym z 29 czerwca 2005 r. (sygn. S 1/05) przez doprecyzowanie dotychczasowego, obowiązującego od 1 stycznia 2005 r., brzmienia ust. 4 tegoż artykułu.

3.2. Odnosząc się do zarzutów skargi konstytucyjnej Marszałek Sejmu uznał, że w świetle zawartych w niej wywodów nie jest jasne, czy skarżąca kwestionuje w istocie pominięcie ustawodawcze, polegające na niewymienieniu w art. 8a ust. 4b ustawy innych elementów, które – jej zdaniem – powinny mieć wpływ na wysokość podwyżki czynszu, czy też samą zasadność określenia sformalizowanych kryteriów takiej podwyżki. Sposób sformułowania *petitum* skargi oraz uwagi zamieszczone w dalszej części uzasadnienia zdają się przemawiać za tym ostatnim wnioskiem. Kwestia ta ma znaczenie z tego względu, że Trybunał Konstytucyjny związany jest zakresem zaskarżenia, który kształtuje m.in. treść zarzutów przytaczanych przez skarżącą wobec zakwestionowanego przepisu.

W ocenie Marszałka Sejmu, punktem wyjścia oceny zarzutów przedstawionych w skardze winna być analiza ewolucji rozwiązań prawnych dotyczących czynszu najmu i innych opłat z tytułu korzystania z lokalu. Uwagę należy zwrócić także na orzeczenia Trybunału, w których skrytykował on wadliwość przyjmowanych kolejno mechanizmów

ograniczających możliwość podwyżki czynszu.

3.3. Dokonawszy analizy zarzutów sformułowanych przez skarżącą wobec art. 8a ust. 4a i ust. 4b ustawy, w kształcie przedstawionym w skardze konstytucyjnej, Marszałek Sejmu ocenił te zarzuty jako nietrafne. Za błędne uznał sytuowanie zasad podwyżek czynszu lub innych opłat za używanie lokalu w opozycji do pojęcia czynszu wolnego lub rynkowego. Pojęcia te mają bowiem znaczenie przede wszystkim z punktu widzenia kontroli wysokości czynszu początkowego, ustalanego w zawieranej przez strony umowy najmu. Nieuzasadnione jest również określanie skutków wprowadzenia art. 8a ust. 4a i ust. 4b ustawy jako ustalenie „czynszu maksymalnego (...) w sposób arbitralny przez ustawodawcę”, oraz uznanie, że wskutek obowiązywania zakwestionowanej regulacji właściciel ma zamkniętą drogę uzyskania czynszu na poziomie rynkowym. Istota zakwestionowanej regulacji polega na ustaleniu określonych kryteriów, branych pod uwagę podczas oceny zasadności podwyżki czynszu, zaś ograniczenia progowe podstawowych czynników mających wpływ na jej wielkość mają na celu uniknięcie ryzyka skokowych podwyżek czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, związanych z naturalną tendencją właściciela do jak najszybszego zwrotu zainwestowanego kapitału. W braku takich ograniczeń powstawałoby ryzyko, że właściciel dążyłby do takiego poziomu podwyżek czynszu, który zapewniłby mu zwrot środków zainwestowanych w remont czy ulepszenie domu w ciągu jak najkrótszego czasu.

Zdaniem Marszałka Sejmu, wariant przyjęty w zakwestionowanej ustawie nie jest jedynym możliwym sposobem rozwiązania podnoszonego w skardze problemu, niemniej odpowiada on przesłance konieczności wprowadzenia ograniczenia w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie można pominąć tego, że wśród elementów czynszu początkowego i czynników decydujących o wysokości jego zasadnej podwyżki wymienia się, oprócz zwrotu kapitału w granicach określonej części nakładów poniesionych na budowę albo zakup lokalu lub na jego trwałe ulepszenie, również „godziwy zysk” osiągniany przez wynajmującego. Stąd też zarzuty skargi są – w ocenie Marszałka Sejmu – mało przekonujące.

Zdaniem Marszałka Sejmu, biorąc pod uwagę okoliczności sprawy, w związku z którą została złożona skarga konstytucyjna, rozwiązania przyjęte w art. 8a ustawy nie uchybiają zasadności przeprowadzenia – na potrzeby ustalenia zasadności podwyżki czynszu – dowodu z opinii biegłego. Nie można też twierdzić, jak to uczyniły sądy orzekające w sprawie skarżącej, że czynniki wskazane w art. 8a ust. 4b pkt 1 ustawy „implikują” ocenę godziwości zysku osiąganego przez wynajmującego. Ocena ta powinna być bowiem – przynajmniej co do zasady – niezależna od wysokości zaangażowanego przezeń kapitału. Problemy, jakie ujawniły się na tym tle w sprawie skarżącej, lokują się jednak w sferze stosowania, a nie stanowienia prawa, i z uwagi na brak danych świadczących o stałości tego typu praktyki orzeczniczej nie podlegają kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Bezsporne jest, że warunki finansowe najmu lokali powinny zapewniać wynajmującemu (właścicielowi) pokrycie kosztów związanych z utrzymaniem i zarządzaniem nieruchomością oraz godziwy zysk w stopniu umożliwiającym zapobieganie dalszej degradacji substancji mieszkaniowej. Teza ta, podkreślana wielokrotnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, wynika aktualnie *explicite* z treści art. 8a ust. 4a ustawy. Należy jednak zaoponować przeciwko takiemu ujęciu, wedle którego kwoty uzyskane tytułem podwyżek czynszu mają „z góry” sfinansować wykonywane w nieruchomości prace remontowe czy modernizacyjne, zaś „godziwy zysk” należny wynajmującemu ma stanowić tzw. zysk czysty, niezależny nawet od wzrostu wartości nieruchomości – podkreślił Marszałek Sejmu.

Marszałek Sejmu zauważył także, że przy prawidłowo prowadzonej gospodarce lokalami trudno uznać wartości progowe określone w art. 8a ust. 4b pkt 1 ustawy za zbyt

niskie dla zapewnienia efektywnego zwrotu zainwestowanego przez właściciela kapitału. Właściciel lokalu, objęty hipotecznością art. 8a ust. 4a ustawy, może – w terminach, w jakich zezwala mu na to przepis art. 9 ust. 1b ustawy – dokonywać kolejnych podwyżek czynszu lub innych opłat za używanie lokalu w granicach wyznaczonych przez art. 8a ust. 4b pkt 1 ustawy. Ponadto przyjęte w zaskarżonym przepisie wartości progowe, odniesione do poziomu cen nabycia, budowy lub trwałego ulepszenia lokalu, nie są – wbrew twierdzeniom skarżącej spółki – określone w sposób arbitralny (dowolny). Stopa zwrotu kapitału zainwestowanego w budowę lub zakup lokalu w wysokości 1,5% jest identyczna ze stawką amortyzacji lokali mieszkalnych przyjmowaną na tle przepisów ustaw o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych. Natomiast stopa zwrotu kapitału wyłożonego na trwałe ulepszenie lokalu została określona na poziomie znacznie wyższym niż np. oprocentowanie z tytułu alternatywnych sposobów inwestowania, np. oprocentowania obligacji skarbowych.

Zdaniem Marszałka Sejmu, należy uznać, że przepisy art. 8a ust. 4a i ust. 4b ustawy spełniają wymagania stawiane przez art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zakwestionowane ograniczenia prawa własności zostały wprowadzone w przepisach rangi ustawowej i nie godzą w istotę własności, w szczególności w prawo do pobierania pożytków, którego ochronie służy wyraźna wzmianka o „godziwym zysku” należnym właścicielowi z tytułu najmu lokalu. Jak zwykle w tego typu wypadkach, bardziej złożona jest ocena konieczności i proporcjonalności ograniczeń podwyższania czynszu lub innych opłat za używanie lokalu. Odwołując się do ostatnich orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, akceptujących model sądowej kontroli zasadności podwyżek czynszu na poziomie przekraczającym 3% wartości odtworzeniowej lokalu i obligujących ustawodawcę do doprecyzowania kryteriów tej oceny, Marszałek Sejmu zaznaczył, że przyjęcie takiej regulacji było podyktowane koniecznością uwzględnienia przepisu art. 76 Konstytucji.

3.4. Ustosunkowując się do zarzutu naruszenia przez art. 2 ustawy zmieniającej art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 3, art. 21 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdził, że w okolicznościach rozpatrywanej sprawy należy zgodzić się z zarzutem niezgodności art. 2 ustawy zmieniającej z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami niedziałania prawa wstecz i zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, ujmowanymi w związku z art. 64 ust. 1 i 3, art. 21 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Formuła nakazująca stosować przepisy nowe lub zmienione do spraw wszczętych, a niezakończonych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej nie budzi (przynajmniej co do zasady) wątpliwości konstytucyjnych, jeżeli zmieniane są przepisy proceduralne. Zastosowanie tej formuły w odniesieniu do regulacji materialnoprawnej, zwłaszcza w zakresie oceny przesłanek formalnych lub treściowych dokonanych uprzednio czynności konwencjonalnych, budzi poważne zastrzeżenia.

W ocenie Marszałka Sejmu, art. 2 ustawy zmieniającej jest przykładem typowej regulacji retroaktywnej, która nakazuje przeprowadzać ocenę stanów faktycznych z przeszłości na podstawie nowych (zmienionych) przepisów, bez dostatecznego uzasadnienia konstytucyjnego. Intencja ustawodawcy w postaci stworzenia sądom orzekającym w sprawach o ustalenie zasadności podwyżki czynszu, wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, instrumentarium w postaci kryteriów wskazanych w art. 8a ust. 4a i ust. 4b ustawy, nie może uzasadniać naruszenia sytuacji prawnej właścicieli lokali, którzy dokonali wypowiedzenia wysokości czynszu przed 1 stycznia 2007 r. i nie mieli możliwości dostosowania się do nowej regulacji. Praktyka pokazuje, że sądy dokonują *ex post* oceny zgodności dokonanego uprzednio wypowiedzenia z później wprowadzonymi wymogami bez wzywania pozwanych

właścicieli lokali do przedstawienia kalkulacji podwyżki. Tymczasem przegrana właściciela w procesie o ustalenie zasadności podwyżki czynszu skutkuje nie tylko nieskutecznością tejże podwyżki, ale generuje także związane z takim rozstrzygnięciem koszty procesowe. Spełniona jest więc negatywna przesłanka dopuszczalności posłużenia się przez ustawodawcę mechanizmem retroakcji, wskazana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Art. 2 ustawy zmieniającej w związku z art. 8a ust. 4a i ust. 4b ustawy zmienia na korzystniejszą sytuację prawną lokatorów, którym wypowiedziano wysokość czynszu przed 1 stycznia 2007 r. i ułatwia dokonywanie oceny jej zasadności przez sądy; wywiera jednak niekorzystne skutki w sferze majątkowej właścicieli lokali. Wprowadzenie zakwestionowanej regulacji w takim kształcie nie było także konieczne dla realizacji innych, ważniejszych wartości konstytucyjnych.

Marszałek Sejmu nie podzielił natomiast poglądu skarżącej, że zakwestionowany art. 2 ustawy zmieniającej narusza także zasadę ochrony praw słuszenie nabytych, ujmowaną tutaj w związku z art. 64 ust. 1 i 3, art. 31 ust. 3 Konstytucji. Teza taka nadawałaby się do obrony przy założeniu, że przepisy obowiązujące przed 1 stycznia 2007 r. przewidywały – w ogóle albo w pewnym zakresie – możliwość podwyższenia czynszu w sposób dowolny, bez konieczności wykazania zasadności podwyżki.

Art. 8a ust. 7 pkt 1 ustawy w zakresie, w jakim umożliwia podwyższenie czynszu albo innych opłat za używanie lokalu wynoszących 3% i więcej wartości odtworzeniowej lokalu z pominięciem przepisów art. 8a ust. 1-6 ustawy, został uznany za niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 76 Konstytucji wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 17 maja 2006 r. (sygn. K 33/05). Co najmniej od ogłoszenia tego wyroku nie powinna więc budzić wątpliwości konieczność szerokiej, pozostającej w zgodzie z Konstytucją wykładni art. 8a ust. 4 i ustępów następnych ustawy. To, iż taki kierunek wykładni jest przyjmowany w praktyce, potwierdza pośrednio zachowanie samej skarżącej, która zastosowała się wszak do trybu podwyżki czynszu określonego w przepisach art. 8a ust. 4 i 5 ustawy.

4. Prokurator Generalny zajął stanowisko w piśmie z 16 grudnia 2010 r., w którym wniósł o stwierdzenie, że art. 2 ustawy zmieniającej jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 2 Konstytucji w zakresie wywodzonej z tego przepisu zasady zakazu wstecznego działania prawa oraz zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zdaniem Prokuratora Generalnego przepisy art. 8a ust. 4a i ust. 4b ustawy są zgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.1. Oceniając zaskarżony art. 8a ust. 4a i ust. 4b ustawy pod kątem przedstawionych wzorców kontroli, Prokurator Generalny przypomniał, że art. 21 ust. 1 Konstytucji gwarantujący ochronę własności wyraża zasadę ustrojową, co oznacza, że inne przepisy konstytucyjne muszą być interpretowane i stosowane na tle treści wynikających z tego przepisu. Art. 64 ust. 3 Konstytucji wyznacza natomiast jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę wprowadzenia ograniczeń prawa własności, a jednocześnie – przez zawarte w nim przesłanki dopuszczalności takich ograniczeń – stanowi kryterium kontroli wprowadzonych przez prawodawcę ograniczeń. Odrębne unormowanie art. 64 ust. 3 Konstytucji nie wyłącza zastosowania w odniesieniu do tego prawa zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Art. 31 ust. 3 Konstytucji określa przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności.

Prokurator Generalny, uwzględniając kontekst niniejszej sprawy, zwrócił uwagę na to, że jednym z podstawowych składników prawa własności jest możliwość pobierania pożytków, która może być przez ustawodawcę regulowana i ograniczana, a w skrajnych wypadkach nawet przejściowo wykluczana. Za niedopuszczalną uznać należy jednak

regulację stawiającą właściciela w sytuacji, w której jego własność musi mu przynosić straty, a zarazem nakłada nań obowiązekłożenia na utrzymanie przedmiotu tej własności w określonym stanie. Można wówczas mówić o ograniczeniu naruszającym „istotę” prawa własności.

W tym miejscu należy podkreślić, że wśród „innych praw majątkowych”, podlegających ochronie na podstawie art. 64 ust. 1 Konstytucji, mieści się także prawo najmu lokalu mieszkalnego oraz inne prawa, których przedmiotem jest lokal służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Prawa te korzystają z ochrony konstytucyjnej, choć nieporównywalnej z ochroną prawa własności. Ograniczenie wysokości czynszu nie narusza istoty prawa własności, nie pozbawia bowiem właściciela podstawowych uprawnień wynikających z tego prawa.

W świetle argumentacji, przedstawionej w skardze konstytucyjnej, można sformułować wniosek, że – zdaniem skarżącej – wszelka regulacja rynku najmu lokali mieszkalnych (w zakresie wysokości czynszu oraz możliwości jego podwyższenia), w szczególności wprowadzenie czynszów maksymalnych, co – jak twierdzi skarżąca – jest efektem wprowadzenia do ustawy zaskarżonych przepisów art. 8a ust. 4a i ust. 4b ustawy, wydaje się zbyteczna. Jedynym właściwym regulatorem wysokości czynszów powinien być w takiej sytuacji rynek, który w obecnym stanie jego rozwoju jest – zdaniem skarżącej – gotowy do spełnienia takiej roli. Zdaniem Prokuratora Generalnego, w świetle ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, teza, że samo wprowadzenie ustawowych regulacji, ograniczających zakres podwyżek czynszów lokali mieszkalnych, stanowi niekonstytucyjną ingerencję w prawo własności, jest nieuprawniona. Tym samym nie sposób podzielić argumentacji, zawartej w skardze konstytucyjnej, której rdzeń jest oparty na tej właśnie tezie. Kwestionowany art. 8a ust. 4a i ust. 4b ustawy był reakcją ustawodawcy na postanowienie sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego z 29 czerwca 2005 r., sygn. S 1/05. Przyjęta konstrukcja skargi konstytucyjnej i związany z tym dobór argumentacji nie pozwalają na szczegółową ocenę przyjętych w ustawie rozwiązań, zwłaszcza jeśli chodzi o jej art. 8a ust. 4a i ust. 4b, pod kątem zgodności tych przepisów ze wskazówkami Trybunału Konstytucyjnego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie można podzielić poglądu skarżącej, że zaskarżone przepisy wprowadzają instytucję „czynszu maksymalnego”. Pogląd taki miałby uzasadnienie, gdyby zaskarżone przepisy określały najwyższy pułap czynszu, a nie najwyższy pułap jego uzasadnionej podwyżki w stosunku rocznym, co jest przedmiotem regulacji kwestionowanych przepisów. Niewłaściwa jest także konkluzja skarżącej, że zaskarżone przepisy naruszają konstytucyjne prawo własności, w szczególności prawo do pobierania pożytków z przedmiotu własności, przez to, że uzależniają wysokość podwyżki tylko od wartości kapitału przeznaczonego na budowę, zakup lub trwałe ulepszenie lokalu. Zgodnie z art. 8a ust. 4b pkt 2 ustawy godziwy zysk jest jednym z kryteriów uzasadniających podwyżkę czynszu. Podobnie nie jest przekonujący argument, że stopy zwrotu kapitału, o których mowa w art. 8a ust. 4b pkt 1 ustawy, określono w sposób arbitralny i dowolny oraz że „równie dobrze mogłyby być ustalone na niższym lub wyższym poziomie”, ze względu na brak jego uzasadnienia – stwierdził Prokurator Generalny.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, przepisy art. 8a ust. 4a i ust. 4b ustawy nie naruszają art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.2. Analizując zarzut braku zgodności art. 2 ustawy zmieniającej, zawierającego normę intertemporalną, Prokurator Generalny zauważył przede wszystkim, że wprowadzony w powyższym przepisie nakaz stosowania ustawy nowej do spraw sądowych wszczętych w czasie obowiązywania ustawy dawnej nie dotyczy regulacji proceduralnej, lecz norm o charakterze materialnoprawnym. W istocie bowiem,

wypływający z zaskarżonego przepisu, nakaz, by sąd – dokonując ustalenia, czy podwyżka czynszu albo innych opłat za używanie lokalu jest zasadna, lecz w innej wysokości, bądź niezasadna – zastosował przepisy ustawy nowej, oznacza, że ocena prawna zdarzenia przeszłego (czynności prawnej polegającej na wypowiedzeniu wysokości czynszu) nastąpi na podstawie ustawy nowej. Zaskarżony art. 2 ustawy zmieniającej zawiera więc normę o charakterze retroakcyjnym.

W ocenie Prokuratora Generalnego, analizowana regulacja stanowi klasyczny przykład wstecznego działania prawa, poprawiającego sytuację prawną niektórych adresatów retroaktywnej normy prawnej, a zarazem pogarszającego sytuację prawną pozostałych adresatów tej normy. Tym samym uprawniony jest wniosek, że przepis art. 2 ustawy zmieniającej narusza, wynikającą z art. 2 Konstytucji, zasadę zakazu wstecznego działania ustawy. Podobnie należy ocenić kwestionowane unormowanie z punktu widzenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Prokurator Generalny nie podzielił natomiast zarzutu skarżącej, że art. 2 ustawy zmieniającej naruszył zasadę ochrony praw nabytych.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej nie wskazano wartości odtworzeniowej lokali mieszkalnych, których dotyczyło wypowiedzenie, a okoliczności tej nie badały również, orzekające w sprawie skarżącej, sądy. Jak jednak wynika z przedstawionego, w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, opisu stanu faktycznego, skarżąca, dokonując wypowiedzenia wysokości czynszów, podjęła działania zgodne z procedurą, opisaną w art. 8a ust. 4 ustawy, w brzmieniu sprzed nowelizacji, w szczególności przedstawiła lokatorom, na piśmie, przyczynę podwyżki i jej kalkulację. Uznać zatem należy, że – przynajmniej subiektywnie – była ona przeświadczona o ziszczeniu się przesłanki przekroczenia przez wysokość czynszu (wskutek podwyżki) poziomu 3% wartości odtworzeniowej obu lokali. Porównanie wartości dotychczasowych czynszów pobieranych przez skarżącą (597 zł i 596,60 zł) oraz proponowanych w wypowiedzeniu (odpowiednio 980 zł i 800 zł) wskazuje natomiast, że do podwyżek tych nie znalazłaby zastosowania klauzula wyłączająca ograniczenie dopuszczalności podwyżek czynszów do „uzasadnionych przypadków”, gdyż znacznie przekraczają one poziom 10% dotychczasowego czynszu.

Prokurator Generalny stwierdził, że przekonanie skarżącej, iż przed wejściem w życie ustawy zmieniającej przysługiwało jej prawo do swobodnego (ograniczonego tylko barierą rynkową i klauzulą zakazu nadużycia prawa) podwyższenia czynszu za używanie, stanowiących jej własność, lokali mieszkalnych, nie znajduje potwierdzenia w analizie obowiązujących poprzednio uregulowań prawnych. Jedyną zaś zmianą, jaka – w omawianym kontekście – wynika z ustawy zmieniającej, jest wprowadzenie szczegółowych kryteriów, na podstawie których sąd dokonuje kontroli zasadności podwyżki. Tym samym należy stwierdzić, że zastosowanie, na podstawie kwestionowanego przepisu art. 2 ustawy zmieniającej, przepisów ustawy nowej nie pozbawiło skarżącą podmiotowego prawa do swobodnego podwyższenia czynszu z tytułu najmu lokali mieszkalnych, gdyż prawa takiego, przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, skarżąca nie miała.

Niemniej wobec wykazanej wyżej niezgodności przepisu art. 2 ustawy zmieniającej z zasadą niedziałania prawa wstecz oraz zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, z uwzględnieniem tego, iż sprzeczność ta skutkuje naruszeniem konstytucyjnego standardu ochrony prawa własności, za uzasadniony – zdaniem Prokuratora Generalnego – należy uznać pogląd, że kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 2 Konstytucji (w zakresie, wywodzonego z tego przepisu, zakazu wstecznego działania prawa oraz zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa).

II

Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali swoje dotychczasowe stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot skargi konstytucyjnej.

Skarżąca spółka zakwestionowała konstytucyjność art. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 249, poz. 1833; dalej: ustawa zmieniająca), zarzucając mu niezgodność z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 3 i w związku z art. 21 ust. 1 oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zakwestionowała również przepisy art. 8a ust. 4a i ust. 4b 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 lub ustawa o ochronie praw lokatorów) w zakresie, w jakim uzależniają wysokość podwyżki czynszu od wartości kapitału poniesionego na budowę, zakup lub trwałe ulepszenie lokalu. Przepisom tym skarżąca zarzuciła naruszenie art. 64 ust. 1 i 3 i art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Ustępy 4a i 4b, podobnie jak ustępy 4c-4e, zostały dodane do art. 8a ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego przez art. 1 pkt 2 lit. b ustawy zmieniającej. Ustawa zmieniająca weszła w życie 1 stycznia 2007 r.

Uczestnicy postępowania, Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny, zwrócili uwagę, że celem wprowadzenia powyższych przepisów do obrotu prawnego była realizacja wskazówek zawartych w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2005 r., sygn. K 4/05 (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 37) i 17 maja 2006 r., sygn. K 33/05 (OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 57) oraz w postanowieniu sygnalizacyjnym TK z 29 czerwca 2005 r., sygn. S 1/05 (OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 77).

3. Artykuł 8a ustawy w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2007 r. stanowi:

„1. Właściciel może podwyższyć czynsz albo inne opłaty za używanie lokalu, wypowiadając jego dotychczasową wysokość, najpóźniej na koniec miesiąca kalendarzowego, z zachowaniem terminów wypowiedzenia.

2. Termin wypowiedzenia wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu wynosi 3 miesiące, chyba że strony w umowie ustalą termin dłuższy.

3. Wypowiedzenie wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu powinno być pod rygorem nieważności dokonane na piśmie.

4. Podwyżka w wyniku której wysokość czynszu albo innych opłat za używanie lokalu w skali roku przekroczy albo następuje z poziomu wyższego niż 3 % wartości odtworzeniowej lokalu może nastąpić w uzasadnionych przypadkach, o których mowa w ust. 4a albo w ust. 4e. Na pisemne żądanie lokatora właściciel, w terminie 14 dni od dnia otrzymania tego żądania, pod rygorem nieważności podwyżki, przedstawi na piśmie przyczynę podwyżki i jej kalkulację.

4a. Jeżeli właściciel nie uzyskuje przychodów z czynszu albo innych opłat za używanie lokalu na poziomie zapewniającym pokrycie wydatków związanych z utrzymaniem lokalu, jak również zapewniającym zwrot kapitału i zysk, z zastrzeżeniem

ust. 4c i 4d, wówczas podwyżkę pozwalającą na osiągnięcie tego poziomu uważa się za uzasadnioną, o ile mieści się w granicach określonych w ust. 4b.

4b. Podwyższając czynsz albo inne opłaty za używanie lokalu, właściciel może ustalić:

- 1) zwrot kapitału w skali roku na poziomie nie wyższym niż:
 - a) 1,5 % nakładów poniesionych przez właściciela na budowę albo zakup lokalu lub
 - b) 10 % nakładów poniesionych przez właściciela na trwałe ulepszenie istniejącego lokalu zwiększające jego wartość użytkową – aż do ich pełnego zwrotu;

2) godziwy zysk.

4c. Właściciel, który oddał lokal do używania na podstawie stosunku prawnego innego niż najem, ustalając składniki wydatków związanych z utrzymaniem lokalu, stosuje przepisy regulujące ten stosunek prawny; do opłat za używanie lokalu właściciel nie zalicza zwrotu kapitału ani zysku.

4d. W stosunkach najmu lokali socjalnych zysku nie zalicza się jako jednego ze składników czynszu.

4e. Podwyżkę czynszu albo innych opłat za używanie lokalu w wysokości nieprzekraczającej w danym roku kalendarzowym średniorocznego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku kalendarzowym uważa się za uzasadnioną. Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku kalendarzowym jest ogłaszany, w formie komunikatu, przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej «Monitor Polski».

5. W ciągu 2 miesięcy od dnia wypowiedzenia, o którym mowa w ust. 1, lokator może:

1) odmówić na piśmie przyjęcia podwyżki ze skutkiem rozwiązania stosunku prawnego, na podstawie którego lokator zajmuje lokal, z upływem okresu wypowiedzenia, o którym mowa w ust. 2, albo

2) zakwestionować podwyżkę, o której mowa w ust. 4, wnosząc do sądu pozew o ustalenie, na podstawie przepisów ust. 4a-4e, że podwyżka jest niezasadna albo jest zasadna, lecz w innej wysokości; udowodnienie zasadności podwyżki ciąży na właścicielu.

6. (uchylony).

6a. W przypadku:

1) określonym w ust. 5 pkt 1 lokator jest obowiązany uiszczać czynsz albo inne opłaty za używanie lokalu w dotychczasowej wysokości do dnia rozwiązania stosunku prawnego, na podstawie którego lokator zajmuje lokal;

2) określonym w ust. 5 pkt 2 lokator jest obowiązany uiszczać czynsz albo inne opłaty za używanie lokalu w dotychczasowej wysokości do dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu kończącego postępowanie w sprawie, z zastrzeżeniem ust. 6b;

3) gdy lokator nie skorzysta z prawa przysługującego mu na podstawie ust. 5, wówczas od upływu terminu wypowiedzenia jest obowiązany uiszczać czynsz albo inne opłaty za używanie lokalu w wysokości wynikającej z wypowiedzenia.

6b. W przypadku uznania przez sąd podwyżki wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu za zasadną, choćby w innej wysokości niż wynikająca z wypowiedzenia, obowiązkiem lokatora jest zapłata kwoty odpowiadającej różnicy między podwyższonym a dotychczasowym czynszem albo innymi opłatami za używanie lokalu, za okres od upływu terminu wypowiedzenia.

7. (uchylony).

8. Przepisy ust. 1-6b nie mają zastosowania do podwyżek opłat niezależnych od właściciela”.

Dla oceny zasadności zarzutów sformułowanych przez skarżącą istotny jest także kontekst normatywny, w jakim usytuowane są kwestionowane przepisy. Z tego punktu widzenia znaczenie ma art. 2 ust. 1 pkt 8a ustawy, zgodnie z którym przez wydatki związane z utrzymaniem lokalu należy rozumieć „wydatki, ustalane proporcjonalnie do powierzchni użytkowej lokalu w stosunku do powierzchni użytkowej wszystkich lokali w danym budynku, obciążające właściciela, obejmujące: opłatę za użytkowanie wieczyste gruntu, podatek od nieruchomości oraz koszty:

- a) konserwacji, utrzymania należytego stanu technicznego nieruchomości oraz przeprowadzonych remontów,
- b) zarządzania nieruchomością,
- c) utrzymania pomieszczeń wspólnego użytkowania, windy, anteny zbiorczej, domofonu oraz zieleni,
- d) ubezpieczenia nieruchomości,
- e) inne, o ile wynikają z umowy”.

Istotny jest również, w związku z analizą zarzutów skarżącej, art. 9 ustawy, zgodnie z którym:

„(...)

1b. Podwyższanie czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, nie może być dokonywane częściej niż co 6 miesięcy. Termin ten biegnie od dnia, w którym podwyżka zaczęła obowiązywać.

2. W razie podwyższania opłat niezależnych od właściciela jest on obowiązany do przedstawienia lokatorowi na piśmie zestawienia opłat wraz z przyczyną ich podwyższenia. Lokator obowiązany jest opłacać podwyższone opłaty tylko w takiej wysokości, jaka jest niezbędna do pokrycia przez właściciela kosztów dostarczenia do lokalu używanego przez lokatora dostaw, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 8.

(...)

5. W stosunkach najmu oprócz czynszu wynajmujący może pobierać jedynie opłaty niezależne od właściciela, a w wypadku innych tytułów prawnych uprawniających do używania lokalu, oprócz opłat za używanie lokalu, właściciel może pobierać jedynie opłaty niezależne od właściciela, z zastrzeżeniem ust. 6.

6. Opłaty niezależne od właściciela mogą być pobierane przez właściciela tylko w wypadkach, gdy korzystający z lokalu nie ma zawartej umowy bezpośrednio z dostawcą mediów lub dostawcą usług.

(...)

8. Wartość odtworzeniową lokalu stanowi iloczyn jego powierzchni użytkowej i wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego”.

4. Zarzuty skargi w odniesieniu do przepisów art. 8a ust. 4a i ust. 4b ustawy.

Trybunał Konstytucyjny postanowił najpierw poddać ocenie konstytucyjnej zarzuty o charakterze materialnoprawnym, skierowane wobec przepisów art. 8a ust. 4a i ust. 4b ustawy. Skarżąca zarzuca im naruszenie wartości konstytucyjnych określonych w art. 64 ust. 1 i 3 i art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie skarżącej, wskazane przepisy ustawy naruszają prawo do ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i art. 21 ust. 1 Konstytucji), a w zakresie, w jakim ograniczają prawo własności naruszają zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Naruszenia własności skarżąca upatruje w szczególności w tym, że naruszone zostało jej prawo do pobierania pożytków z przedmiotu własności, przez uzależnienie wysokości

podwyżki czynszu od wartości kapitału poniesionego na budowę, zakup lub trwałe ulepszenie lokalu. Ograniczenie prawa własności nie jest w tym wypadku – zdaniem skarżącej – uzasadnione ochroną interesu najemcy, o którym mowa w art. 76 Konstytucji.

Zarzuty skarżącej sprowadzają się do stwierdzenia, że niedopuszczalne są wszelkie regulacje stosunków między wynajmującym (właścicielem lokalu) a najemcą (lokatorem) w zakresie, w jakim obejmują czynsz najmu lub inne opłaty za używanie lokalu (z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela), a także możliwość ich podwyższania. Jedynym regulatorem powyższych stosunków powinien być rynek i mechanizmy wolnorynkowe, albowiem „pobieranie czynszu na poziomie rynkowym nie jest nieuczciwą praktyką rynkową w demokratycznym państwie, urzeczywistniającą zasady sprawiedliwości społecznej”. Zdaniem skarżącej, „rynek najmu lokali jest na tyle rozwinięty, że pozwala zarówno najemcom jak i wynajmującym ustalić czynsz równowagi i nie wydaje się, aby była potrzeba regulacji tego rynku poprzez ustalanie czynszu maksymalnego ustalanego w sposób arbitralny przez ustawodawcę”. W ocenie skarżącej, wprowadzenie do ustawy zakwestionowanych w skardze przepisów art. 8a ust. 4a i ust. 4b ustawy jest równoznaczne z wprowadzeniem czynszu maksymalnego. Przepisy te pozostają – zdaniem skarżącej – w konflikcie z konstytucyjnie chronionym prawem własności, albowiem naruszają to prawo, w szczególności prawo do pobierania pożytków z przedmiotu własności, ponieważ uzależniają wysokość podwyżki czynszu od wartości kapitału poniesionego na budowę, zakup lub trwałe ulepszenie lokalu. Kryterium to jest niezgodne z art. 64 ust. 1 i art. 21 ust. 1 Konstytucji, a w konsekwencji powinno zostać wyeliminowane. Ograniczenie wypływające z tego kryterium nie jest uzasadnione ochroną interesu najemcy, o którym mowa w art. 76 Konstytucji, i jest niezgodne z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Skarżąca kwestionuje, jako naruszającą prawo własności, także zasadność wysokości zwrotu kapitału w skali roku na poziomie nie wyższym niż 1,5% nakładów poniesionych przez właściciela na budowę lub zakup lokalu lub na poziomie nie wyższym niż 10% nakładów poniesionych przez właściciela na trwałe ulepszenie istniejącego lokalu zwiększające jego wartość użytkową – aż do ich pełnego zwrotu.

5. Wzorce kontroli – art. 64 ust. 1 i 3, art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5.1. Art. 21 Konstytucji, zawarty jest w rozdziale I zatytułowanym „Rzeczpospolita”. Zgodnie z jego ust. 1 „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”. Wyrażona w tym przepisie norma należy do podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, co wynika z faktu zamieszczenia go w rozdziale I Konstytucji. W wyroku z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98 (OTK ZU nr 1/1999, poz. 2) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „W świetle tego przepisu zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść własności, określenie środków ochrony prawa własności), jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby. Art. 21 nie przewiduje ochrony praw majątkowych innych niż własność”. Ustrojowy charakter przepisu stanowi wartość wyznaczającą kierunek interpretacji zarówno art. 64 Konstytucji, jak i unormowań zawartych w ustawodawstwie zwykłym (por. wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3).

Skarżąca wzorcem kontroli uczyniła prawo podmiotowe, wyrażone w art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji oraz zasadę ustrojową wyrażoną w art. 21 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego wzorcem kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej może być tylko taki przepis Konstytucji,

który wyraża prawa podmiotowe: jego adresatem musi być obywatel (lub inny podmiot prawa), przepis ten kształtuje sytuację prawną podmiotu (np. przyznaje mu uprawnienia). Wzorcem kontroli nie może być zatem przepis określający tylko ogólne zasady ustrojowe, adresowane do ustawodawcy i dotyczące sposobu wykonywania przez niego kompetencji do regulowania poszczególnych dziedzin życia społecznego (por. postanowienia TK z: 26 czerwca 2002 r., sygn. SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53, 18 lipca 2005 r., sygn. SK 25/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 85, 3 listopada 2004 r., sygn. SK 24/01, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 111 oraz wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2). Niemniej unormowanie art. 21 ust. 1 Konstytucji, mimo że należące do zasad programowych Konstytucji, a więc wyznaczających kierunek działań państwa, może być przywołane pomocniczo, dla umocnienia kontekstu konstytucyjnego żądań skargi konstytucyjnej.

5.2. Trybunał przypomina, że prawo własności – zakres jego ochrony i zakres jego ograniczeń – było przedmiotem bardzo wielu wypowiedzi orzeczniczych Trybunału, który wielokrotnie podkreślał, że prawo własności nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Konstytucyjną podstawę tych ograniczeń stanowi art. 64 ust. 3, natomiast zakres ograniczeń określony jest treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarżąca wskazała jako wzorce kontroli art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia” (ust. 1); „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności” (ust. 3). Art. 64 ust. 3 koresponduje ze wskazanym w skardze konstytucyjnej art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Art. 64 i art. 31 Konstytucji zamieszczone są w jej rozdziale II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”.

5.3. Wskazany jako wzorec kontroli art. 64 ust. 3 Konstytucji wyraża w sposób jednoznaczny konstytucyjną podstawę wprowadzania ograniczeń prawa własności; w odróżnieniu od art. 64 ust. 1 i 2, przepis ten odnosi się tylko do prawa własności, a więc nie obejmuje swoim zakresem innych praw majątkowych, a zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności stanowią formalne i materialne kryterium kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń. Przepis ten nie wyczerpuje wszystkich konstytucyjnych przesłanek, które musi uwzględnić ustawodawca w wypadku ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Nie można bowiem pominąć regulacji zawartej w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji, który w ocenie Trybunału Konstytucyjnego w sposób pełny i samoistny statuuje zasadę proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki).

Trybunał, w związku z niniejszą sprawą, podtrzymuje dotychczasowy pogląd wyrażany w orzecznictwie Trybunału, że odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności, przez wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji przesłanek dopuszczających tego rodzaju działania, nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Treść art. 64 ust. 3 Konstytucji ogranicza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz określenia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania istoty prawa własności). Natomiast przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji wskazuje wartości, których ochrona uzasadnia dopuszczalną ingerencję w konstytucyjne wolności i prawa (w tym w prawa właściciela). Analiza treści obydwu klauzul, a mianowicie klauzuli generalnej ograniczenia praw i

wolności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz klauzuli określonej w art. 64 ust. 3 Konstytucji, wskazuje, że w wypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 Konstytucji powinien spełniać rolę podstawową, a art. 64 ust. 3 traktować należy przede wszystkim wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa (por. wyrok TK z 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78).

Trybunał przypomina wyrok pełnego składu TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, w sprawie konstytucyjności czynszów regulowanych. Trybunał stwierdził wówczas, że prawo własności, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, nie może być jednak traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom. Tym samym także ochrona własności nie może mieć charakteru absolutnego. Ocena wszelkich regulacji dotyczących prawa własności „nie sprowadza się więc do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane”. Ograniczenia prawa własności dopuszczalne są tylko w zakresie, w jakim nie naruszają „istoty” tego prawa (art. 64 ust. 3 *in fine*, pokrywający się zresztą z ogólną zasadą z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji).

Przepisy ustawowe nie mogą niweczyć podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności, takich jak możliwość korzystania, pobierania pożytków lub pośredniego eksploatowania przedmiotu własności. Ograniczenia prawa własności przez ustawodawcę są w zasadzie dopuszczalne, ale nie mogą iść tak daleko, aby „wynaturzyć prawo własności”, pozbawić to prawo jego treści lub nałożyć na właściciela „ciężar nie do zniesienia”. Trybunał Konstytucyjny zwrócił przy tym uwagę, że możliwość korzystania z przedmiotu własności oraz pobierania pożytków może być poddawana różnego rodzaju ograniczeniom przez ustawodawcę, a ograniczenia te są dopuszczalne, jeżeli czynią zadość wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. Jeżeli jednak zakres ograniczeń prawa własności przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść („istota”) prawa własności, a to jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Ocena każdego konkretnego unormowania ingerującego w prawo własności musi być przy tym dokonywana na tle wszystkich ograniczeń już istniejących.

5.4. Art. 31 ust. 3 Konstytucji formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Są nimi ustawowa forma ograniczenia, istnienie konieczności jego wprowadzenia w demokratycznym państwie, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją takich wartości jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia społeczeństwa i moralności publicznej, wolności i prawa innych osób. Istotną przesłanką jest zakaz naruszania istoty danego prawa i wolności.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji wyraża zasadę proporcjonalności, która staje się podstawą określenia granicy wyznaczającej ramy swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego. Potrzeba istnienia tego czynnika umożliwiającego niezbędną elastyczność ocen była niejednokrotnie podkreślana także na tle dorobku Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W świetle Konstytucji, wszelkie prawa majątkowe podlegają ochronie konstytucyjnej. W razie konfliktu dwóch praw chronionych konstytucyjnie konieczne jest wyważenie chronionych interesów zgodnie z zasadą proporcjonalności. Proporcjonalność, zakładająca wyważenie interesów właścicieli i lokatorów, jest koniecznością konstytucyjną i ma aksjologiczne uzasadnienie. W konsekwencji odwołania się do zasady proporcjonalności rzeczywiście następuje ograniczenie obu praw pozostających w konflikcie (praw właścicieli i praw lokatorów).

Kwestia poziomu, na jakim następuje osiągnięcie równowagi, jest oczywiście kwestią ocenną (por. wyrok TK z 19 kwietnia 2005 r., sygn. K 4/05).

6. Konfrontując zarzuty podniesione w skardze konstytucyjnej wobec przepisów art. 8a ust. 4a i ust. 4b ustawy z treściami normatywnymi wskazanymi wzorców kontroli, Trybunał Konstytucyjny konstatuje, że nie podziela poglądu skarżącej, iż zaskarżone przepisy ustawy są niezgodne ze wskazanymi przepisami Konstytucji.

Czynsz najmu lokalu mieszkalnego i przepisy regulujące zasady ustalania czynszu, w szczególności jego podwyższania, są przedmiotem bogatego orzecznictwa Trybunału, które skarżąca – formułując zarzuty – całkowicie pominęła. Trybunał wielokrotnie wypowiadał się o mechanizmach wolnorynkowych, w tym o modelu regulacji czynszu, jako sposobu kształtowania zasad gospodarki lokalami, zawartych w nieobowiązującej już ustawie z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787, ze zm.; dalej: ustawa o najmie lokali mieszkalnych z 1994 r.). Istotne są tu wyroki TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, z 10 października 2000 r., sygn. P 8/99 (OTK ZU nr 6/2000, poz. 190) oraz z 2 października 2002 r., sygn. K 48/01 (OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 62).

W przywoływanych już, na wstępie rozważań, wyrokach Trybunału o sygn. K 4/05 i sygn. K 33/05 oceniane były przez Trybunał regulacje zawarte w kolejnych brzmieniach ustawy będącej przedmiotem niniejszego postępowania.

W żadnym z przywołanych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny nie zaakceptował – tak jak to postulowała skarżąca – mechanizmu rynkowego jako jedyne regulatora czynszu lub innych opłat za używanie lokalu. W sprawie o sygn. P 11/98, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że na tle wymagań art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji, za konieczne w polskich realiach społecznych można uznawać dalsze obowiązywanie przepisów ograniczających prawo własności właściciela budynku (lokalu), a w szczególności wyłączających nieskrępowaną swobodę ustalania wysokości czynszu oraz innych opłat pobieranych od lokatorów z tytułu zajmowania lokalu. Niezależnie od szczególnej instytucji „czynszu regulowanego” także „czynsz wolny” nie może być traktowany jako „czynsz dowolny”, kształtowany wedle uznania właściciela. A w sprawie o sygn. K 4/05 Trybunał stwierdził, że „(...) nie jest możliwe zaaprobowanie niepoddających się jakiegokolwiek reglamentacji mechanizmów rynkowych ani wyłączenie wszelkich mechanizmów swobodnego kształtowania czynszów (...)”. Trybunał wyraźnie podkreślił, że wcześniejsze uregulowania ustawowe, zarówno ustawy o najmie lokali mieszkalnych z 1994 r., jak i późniejszej ustawy o ochronie praw lokatorów, zostały uznane za niezgodne z Konstytucją właśnie dlatego, że nie wprowadzały właściwych mechanizmów pozwalających na równoważenie interesów właścicieli i lokatorów, tworząc tym samym stan prawny, w którym ani właściciele nie mogli oczekiwać na zaspokojenie swych słusznym interesów związanych z korzystaniem z prawa własności, ani też lokatorzy nie mogli skorzystać z odpowiednich i skutecznych instrumentów ochrony prawnej w zakresie kontroli kształtowania wysokości opłat.

Konsekwencją orzeczeń Trybunału stała się, zapowiedziana w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 4/05 (cz. III, pkt 5), sygnalizacja podjęta w postanowieniu Trybunału o sygn. S 1/05. Trybunał Konstytucyjny stwierdził (w powyższym wyroku), że przedmiotem sygnalizacji będzie wskazanie na potrzebę właściwego ukształtowania w systemie prawnym mechanizmów równoważenia interesów lokatorów i właścicieli, w tym także kontroli podwyżek i dynamiki zmian czynszów oraz opłat za używanie mieszkania. Trybunał zapowiedział także sformułowanie wyraźnych postulatów co do stworzenia mechanizmu, dzięki któremu nastąpi doprecyzowanie kryteriów, przesłanek i zasad kontroli sądowej opłat za mieszkania. Trybunał uznał bowiem, że uregulowania – obowiązujące

czasie wydawania wyroku o sygn. K 4/05 (19 kwietnia 2005 r.), zawarte w art. 8a i art. 9 ust. 1 ustawy są niewystarczające i niespójne w świetle wskazywanych wielokrotnie w orzecznictwie Trybunału standardów konstytucyjnych.

Zapowiadane postulaty Trybunał Konstytucyjny zawarł we wspomnianym postanowieniu sygnalizacyjnym (sygn. S 1/05), w którym zaznaczył, że „Przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów nie wskazują jednak, i to jest zasadniczym ich mankamentem, na podstawie jakich kryteriów sądy powszechne mają dokonywać kontroli podwyżek czynszów i opłat za używanie lokali. Prowadzi to do sytuacji niekorzystnej z punktu widzenia praw i obowiązków zarówno właścicieli, jak i lokatorów. Tryb sądowej kontroli – bez normatywnego wskazania jej przesłanek – staje się tym samym, jeśli nie iluzoryczny, to na pewno bardzo utrudniony i nieprzewidywalny. Może on też prowadzić w tych warunkach do rozstrzygnięć zgoła arbitralnych. Jest bardzo prawdopodobne, że w istniejącym stanie prawnym sądy byłyby zmuszone nie tyle kontrolować sam prawny mechanizm podwyżek, co tworzyć *ad hoc* system kryteriów, pozwalających dopiero następnie ustalać zasadność podwyżki bądź oceniać jej wysokość. Należy jednocześnie podkreślić, że wyłączenie co do zasady trybu sądowej kontroli podwyżek czynszów i opłat w przypadku, jeśli nie przekraczają one w skali roku 10% dotychczasowego czynszu, albo dotychczasowych opłat za używanie lokalu, w wielu przypadkach będzie pozbawiało lokatorów koniecznej ochrony, a niejednokrotnie może doprowadzić w ciągu kilku lat do wywindowania czynszów na poziom obiektywnie nieusprawiedliwiony” (pkt 2.1. uzasadnienia). Trybunał zwrócił również uwagę, że „Prawidłowe określenie elementów czynszu prowadzi do ustalenia jego właściwego poziomu i dopiero w tym momencie możliwe jest wskazanie przesłanek usprawiedliwiających podwyższanie czynszu i skutecznie kontrolowanych przez sąd” (pkt 6.1. uzasadnienia) oraz że „(...) wprowadzony ustawą system ustalania górnego pułapu wysokości czynszu i opłat za używanie lokalu oraz kontrolowania określanych algorytmicznie jego podwyżek, usprawiedliwiony w okresie przejściowym – co Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał – nie może zadowalająco służyć ani ochronie praw właścicieli, ani ochronie usprawiedliwionych interesów lokatorów, którzy powinni być – w myśl art. 76 Konstytucji RP – chronieni przez władze publiczne przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Konieczne są więc kompleksowe regulacje tej materii, zachowujące jednocześnie rozwiązania elastyczne, «dostosowane do wymagań nowoczesnej gospodarki mieszkaniowej, które kładąc nacisk na swobodę stron w kształtowaniu wysokości czynszu, umożliwią jednocześnie skuteczną kontrolę przed dowolnością i nadużyciem tej swobody» (...)”.

7. Podstawowym przepisem ustawy o ochronie praw lokatorów ograniczającym wysokość podwyżek czynszu albo innych opłat za używanie lokalu jest art. 8a ust. 4. Wynika z niego, że podwyżka, której wysokość w skali roku przekroczy albo następuje z poziomu wyższego niż 3% wartości odtworzeniowej lokalu może nastąpić w uzasadnionych wypadkach, o których mowa w ust. 4a albo w ust. 4e ustawy. Właściciel lokalu zobowiązany jest także, pod rygorem nieważności podwyżki – na pisemne żądanie lokatora, w terminie 14 dni od dnia otrzymania tego żądania – przedstawić na piśmie przyczynę podwyżki i jej kalkulację. Podwyższanie czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, nie może być dokonywane częściej niż co 6 miesięcy. Termin ten biegnie od dnia, w którym podwyżka zaczęła obowiązywać (art. 9 ust. 1b ustawy).

Z powyższych przepisów można wyprowadzić wniosek, że nie ograniczają one wysokość podwyżek, o ile te mieszczą się w granicach 3% wartości odtworzeniowej lokalu. Podwyżka czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, której wartość w skali roku miałaby przekroczyć 3% wartości odtworzeniowej lokalu, a także taka, która już

przekracza ten poziom, albowiem następuje z poziomu wyższego niż 3% wartości odtworzeniowej lokalu, może mieć miejsce w uzasadnionych wypadkach.

Zakwestionowany w skardze przepis art. 8a ust. 4a ustawy wprowadza ogólną zasadę, że uzasadnione wypadki, w związku z którymi można dokonywać podwyżek, mają miejsce wówczas, gdy właściciel nie uzyskuje przychodów z czynszu albo innych opłat za używanie lokalu na poziomie zapewniającym pokrycie wydatków związanych z utrzymaniem lokalu, jak również zapewniającym zwrot kapitału i zysk, z zastrzeżeniem ust. 4c i 4d. Podwyżkę pozwalającą na osiągnięcie tego poziomu uważa się za uzasadnioną, o ile mieści się w granicach określonych w ust. 4b.

Wydatki związane z utrzymaniem lokalu to pierwsza z przesłanek uzasadniających podwyżkę. Składniki tych wydatków zostały określone w art. 2 ust. 1 pkt 8a ustawy. Są to: opłaty za użytkowanie wieczyste gruntu, podatek od nieruchomości oraz koszty: a) konserwacji, utrzymania należytego stanu technicznego nieruchomości oraz przeprowadzonych remontów, b) zarządzania nieruchomością, c) utrzymania pomieszczeń wspólnego użytkowania, windy, anteny zbiorczej, domofonu oraz zieleni, d) ubezpieczenia nieruchomości, e) inne, o ile wynikają z umowy.

Kolejne przesłanki uzasadniające podwyżkę to zwrot kapitału i osiągnięcie zysku. Doznają one ograniczenia w przepisie art. 8a ust. 4b ustawy, w ten sposób, że właściciel, podwyższając czynsz albo inne opłaty za używanie lokalu, może ustalić: 1) zwrot kapitału w skali roku na poziomie nie wyższym niż: a) 1,5% nakładów poniesionych przez właściciela na budowę albo zakup lokalu lub b) 10% nakładów poniesionych przez właściciela na trwałe ulepszenie istniejącego lokalu zwiększające jego wartość użytkową – aż do ich pełnego zwrotu; 2) godziwy zysk.

Na tle przyjętego rozwiązania normatywnego, nie budzi wątpliwości, że najem lokalu winien zapewniać właścicielowi taki przychód, który pozwoli na pokrycie kosztów związanych z utrzymaniem i zarządzaniem nieruchomością oraz zapewni godziwy zysk. A więc to, czego oczekuje skarżąca, będąc właścicielem nieruchomości i wynajmującym lokale mieszkalne. Jednakże Trybunał nie może podzielić argumentacji przyjętej w skardze konstytucyjnej, ponieważ pogląd w niej zawarty o wprowadzeniu przez ustawodawcę, w kwestionowanych przepisach, w sposób arbitralny, czynszu maksymalnego, a także twierdzenie, że wskutek zakwestionowanych regulacji właściciel lokalu nie ma możliwości uzyskania czynszu na poziomie rynkowym, jest nieuzasadniony w świetle zaskarżonej regulacji. Kwestionowane przepisy art. 8a ust. 4a i ust. 4b ustawy nie zawierają – wbrew twierdzeniu skarżącej – górnej granicy czynszu. Nie określają one najwyższego pułapu czynszu, tak jak to miało miejsce w przepisie przejściowym – art. 28 ust. 2 ustawy, który przewidywał, że „Do dnia 31 grudnia 2004 r., w stosunkach najmu powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy, wysokość czynszu w lokalach, w których obowiązywał w dniu wejścia w życie ustawy czynsz regulowany, nie może przekraczać w stosunku rocznym 3% wartości odtworzeniowej lokalu”.

Trybunał nie podziela także poglądu skarżącej, która zarzuca zaskarżonym przepisom naruszenie konstytucyjnego prawa własności (art. 64 ust. 1), wyrażające się w prawie do pobierania pożytków, przez to, że uzależniają wysokość podwyżki tylko od wartości zaangażowanego, w skali roku, kapitału na budowę albo zakup lokalu, albo nakładów poniesionych na trwałe ulepszenie istniejącego lokalu zwiększającego jego wartość użytkową. Kwestionowane przepisy zawierają określone przesłanki, które należy brać pod uwagę, oceniając, czy podwyżka jest zasadna. Jedną z tych przesłanek jest „godziwy zysk”, który może być samodzielną przesłanką uzasadniającą podwyżkę czynszu, nie może jednak być – co Trybunał pragnie podkreślić – przesłanką usprawiedliwiającą całkowitą swobodę i dowolność kształtowania wysokości czynszu, bez jakiegokolwiek skutecznej kontroli.

Trybunał nie podziela także zarzutu skarżącej odnoszącego się do określonej przez ustawodawcę wysokości stopy zwrotu kapitału, o której mowa w art. 8a ust. 4b pkt 1 ustawy, ustalonej w stosunku rocznym na poziomie 1,5% nakładów poniesionych przez właściciela na budowę lub zakup lokalu (lit. a) lub 10% nakładów poniesionych przez właściciela na trwałe ulepszenie istniejącego lokalu zwiększające jego wartość użytkową (lit. b) – aż do ich pełnego zwrotu.

Po pierwsze, wprowadzenie regulacji zawartej w przepisach art. 8a ust. 4a i ust. 4b ustawy jest odpowiedzią ustawodawcy na zalecenia Trybunału Konstytucyjnego sformułowane w postanowieniu sygnalizacyjnym, sygn. S 1/05. Po drugie, wysokości przyjęte przez ustawodawcę korelują z innymi przepisami prawa, albowiem stawka 1,5% odpowiada stawce amortyzacji budynków mieszkalnych i lokali mieszkalnych, stosowanej na tle przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych, zawartej w załączniku nr 1 „Wykaz rocznych stawek amortyzacyjnych” do ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 51, poz. 307, ze zm.) oraz w załączniku nr 1 „Wykaz rocznych stawek amortyzacyjnych” do ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397, ze zm.); a stawka 10% jest określona, jak trafnie podkreślają Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny, na poziomie wyższym niż oprocentowanie z tytułu alternatywnych sposobów inwestowania, np. obligacje Skarbu Państwa czy lokaty bankowe.

W świetle powyższych ustaleń Trybunał nie podziela zawartych w skardze konstytucyjnej argumentów wskazujących na naruszenie konstytucyjnych gwarancji zawartych w art. 64 ust. 1 i 3 i art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 przez zaskarżoną regulację zawartą w przepisach art. 8a ust. 4a i ust. 4b ustawy.

Zakwestionowane przepisy znajdują się w akcie prawnym rangi ustawowej. Trybunał zwraca uwagę, że nie godzą one w istotę własności; skarżąca nie została wyzuta ze swojej własności, może z tego prawa korzystać, nie jest także pozbawiona prawa do pobierania pożytków. Przyjęta przez ustawodawcę wysokość stopy zwrotu kapitału na poziomie 1,5% – w wypadku nakładów poniesionych na budowę lub zakup nowego lokalu, znajduje powiązanie i uzasadnienie z innymi przepisami prawa, zaś poziom 10% nakładów poniesionych na trwałe ulepszenie lokalu, przy jednoczesnej sądowej kontroli zasadności podwyżek czynszu na poziomie przekraczającym 3% wartości odtworzeniowej lokalu, znajduje uzasadnienie w ochronie praw podmiotów wskazanych w art. 76 Konstytucji, zgodnie z którym „Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa”. Na tle powyższych ustaleń nie można również podzielić poglądu skarżącej o naruszeniu zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepisy art. 8a ust. 4a i ust. 4b ustawy w zakresie, w jakim uzależniają wysokość podwyżki czynszu od wartości kapitału poniesionego na budowę, zakup lub trwałe ulepszenie lokalu, są zgodne z art. 64 ust. 1 i 3 i art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

8. W skardze konstytucyjnej skarżąca spółka sformułowała zarzut naruszenia, przez art. 2 ustawy zmieniającej, art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 3 i art. 21 ust. 1 oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Art. 2 ustawy zmieniającej ma następujące brzmienie: „Do spraw wszczętych a niezakończonych, dotyczących ustalenia przez sąd, że podwyżka czynszu albo innych opłat za używanie lokalu jest niezasadna albo jest zasadna, lecz w innej wysokości, stosuje się przepisy niniejszej ustawy”.

Ustawa zmieniająca weszła w życie 1 stycznia 2007 r. Tym samym w sprawach o ustalenie zasadności podwyżki czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, wszczętych przed 1 stycznia 2007 r. i niezakończonych do 31 grudnia 2006 r., sądy – zgodnie z dyspozycją przepisu przejściowego art. 2 ustawy zmieniającej – powinny uwzględniać, od 1 stycznia 2007 r., przepisy nowe, między innymi zakwestionowane przez skarżącą przepisy art. 8a ust. 4a i ust. 4b ustawy, dodane przez ustawę zmieniającą.

Skarżąca spółka podnosi, że art. 2 ustawy zmieniającej narusza wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony praw słusznie nabytych oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, w kontekście ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji). Skarżąca wskazuje także na naruszenie zasady niedziałania prawa wstecz wywiedzionej z art. 2 Konstytucji. Jak wynika ze stanu faktycznego sprawy, w chwili kiedy skarżąca wypowiadała wysokość czynszu najmu, nie obowiązywały przepisy art. 8a ust. 4a i ust. 4b ustawy. Tym samym nie było regulacji zawierającej określone kryteria oceny zasadności podwyżki. Art. 2 ustawy zmieniającej nakazał sądom stosowanie nowych regulacji, zawierających kryteria oceny zasadności podwyżki do sytuacji faktycznych, w których podmiot, wypowiadający dotychczasową wysokość czynszu, nie znał ich i nie mógł ich znać. Istotna jest przy tym także sankcja nieważności wypowiedzenia wysokości czynszu związana z nieprzedstawieniem w terminie kalkulacji podwyżek. W konsekwencji – w ocenie skarżącej – nieważność wypowiedzenia powoduje brak możliwości pobierania przez nią pożytków z jej własnej nieruchomości.

8.1. Wzorzec kontroli – art. 2 Konstytucji, zasada *lex retro non agit*.

Podstawowym wzorcem kontroli wskazanym przez skarżącą dla zbadania art. 2 ustawy zmieniającej jest art. 2 Konstytucji i wywiedzione z niego zasady: zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, niedziałania prawa wstecz oraz ochrony praw nabytych.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa od dawna traktowana jest przez Trybunał jako oczywista cecha demokratycznego państwa prawnego. Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie została wprawdzie wyraźnie wysłowiona w tekście Konstytucji, ale niewątpliwie należy ona do kanonu zasad składających się na zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Z zasady tej Trybunał Konstytucyjny wyprowadził dalsze szczegółowe reguły (zasady), odnoszące się przede wszystkim do sytuacji, gdy mamy do czynienia z wieloma następującymi po sobie zmianami prawnymi. Na ustawodawcy ciąży wtedy obowiązek starannego uwzględniania za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem techniki stanowienia przepisów przejściowych, ochrony praw i wolności obywateli (adresatów norm) i interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego. Oznacza to przede wszystkim zakaz wstecznego działania prawa, w każdym razie, gdy oddziałuje ono w sposób niekorzystny na prawa podmiotowe nabyte zgodnie z obowiązującymi dotychczas przepisami (por. wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40, i powołane tam orzecznictwo).

Wskazując na istotę zasady niedziałania prawa wstecz, Trybunał jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. wyjaśnił, że „nie należy stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych *sensu largo*), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych” (orzeczenie z 28 maja 1986 r., sygn. U 1/86, OTK w 1986 r., poz. 2). Z kolei w orzeczeniu z 29 stycznia 1992 r., sygn. K 15/91 (OTK w 1992 r., cz. I, poz. 8),

Trybunał stwierdził, że „Ustawa działa z mocą wsteczną, kiedy początek jej stosowania pod względem czasowym ustalony został na moment wcześniejszy, aniżeli ustawa stała się obowiązująca (została nie tylko uchwalona, lecz także prawidłowo ogłoszona w organie publikacyjnym)”. Trybunał podkreślał w swoich orzeczeniach, że zasada niedziałania prawa wstecz znajduje oparcie w takich wartościach jak bezpieczeństwo prawne i pewność obrotu prawnego oraz poszanowanie praw nabytych i dlatego złamanie tej zasady jest dopuszczalne tylko wyjątkowo, z bardzo ważnych powodów. Wyjątkowość sytuacji należy oceniać w każdym wypadku z osobna, jako że trudno jest tu o wypracowanie ogólniejszej uniwersalnej reguły (zob. wyrok z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157).

Za niedopuszczalne uznał jednak Trybunał retroaktywne działanie przepisów prawa karnego materialnego. „W tej bowiem sferze zakaz działania prawa wstecz ma charakter bezwzględny, o czym jednoznacznie przesądza art. 42 ust. 1 Konstytucji. Stanowienie norm retroaktywnych jest (...) niewskazane w dziedzinie prawa daninowego (por. liczne orzeczenia TK, np. z: 8 listopada 1989 r., sygn. K 7/89, OTK w 1989 r., poz. 8; 7 grudnia 1993 r., sygn. K 7/93, OTK w 1993 r., poz. 42; 29 marca 1994 r., sygn. K 13/93, OTK w 1994 r., poz. 6; 15 marca 1995 r., sygn. K 1/95, OTK w 1995 r., poz. 7)” (wyrok o sygn. Kp 2/08).

Trybunał dopuszczał retroaktywność w wypadku, gdy jest ona konieczna (niezbędna) dla realizacji (urzeczywistniania) lub ochrony konkretnych wartości konstytucyjnych w tym sensie, że realizacja (ochrona) tych wartości nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa. Te inne wartości konstytucyjne muszą być szczególnie cenne i ważniejsze od wartości chronionej zakazem retroakcji. W konkretnych wypadkach wartością taką może być np. sprawiedliwość społeczna (zob. np. wyroki z: 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85; 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27).

Podsumowując powyższe wypowiedzi, można stwierdzić, że istotę zasady niedziałania prawa wstecz można sprowadzić do twierdzenia, że prawo powinno co do zasady działać „na przyszłość”; wobec tego nie należy stanowić przepisów prawnych, na gruncie których byłyby stosowane normy prawne wiążące skutki prawne z faktami, które zaszły przed wejściem w życie wspomnianych przepisów. Inaczej mówiąc, stany faktyczne należy oceniać według norm prawnych, które w tym czasie obowiązują, także wówczas gdy w chwili dokonywania oceny obowiązują już nowe przepisy, a w rezultacie również nowe normy. Retroaktywność należy odróżnić od retrospektywności, polegającej na nakazie zastosowania nowego prawa do stosunków prawnych, które wprawdzie zostały nawiązane pod rządami dawnych przepisów, ale wówczas nie zostały jeszcze zrealizowane wszystkie istotne elementy tych stosunków. W wypadku retrospektywności nowo ustanowione normy nie są stosowane do zdarzeń zaistniałych przed ich wejściem w życie, a tylko – w sposób prospektywny – modyfikują dotychczasową sytuację podmiotów, wprowadzając zmianę na przyszłość (zob. wyrok z 12 maja 2009 r., sygn. P 66/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 65).

8.2. Aby stwierdzić, czy art. 2 ustawy zmieniającej naruszył wywodzone z art. 2 Konstytucji zasady: niedziałania prawa wstecz oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wskazane przez skarżącą w kontekście art. 64 ust. 1 i 3, art. 21 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, należy powyższe ustalenia dotyczące treści normatywnych wspomnianych zasad konstytucyjnych skonfrontować ze stanem faktycznym i prawnym, leżącym u podstaw badanej skargi konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swym orzecznictwie, że zasadę niedziałania prawa wstecz należy traktować jako skierowaną, pod adresem organów stanowiących prawo, dyrektywę postępowania, będącą jedną z podstawowych zasad

porządku prawnego. Trybunał zaznaczał też, że znajduje ona swoje oparcie w takich wartościach jak bezpieczeństwo prawne i pewność obrotu prawnego oraz poszanowanie praw nabytych i dlatego złamanie tej zasady jest dopuszczalne tylko wyjątkowo, z bardzo ważnych powodów. Z kolei zasada ochrony praw nabytych z jednej strony zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych podmiotów występujących w obrocie prawnym, w sytuacjach prawnych, w których zostały spełnione zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia danych praw podmiotowych określone przez prawo. Dotyczy to zarówno praw podmiotowych prywatnych, publicznych jak i maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw (por. wyrok TK z 3 lipca 2006 r., sygn. SK 56/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 77). Z drugiej jednak strony ochrona praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Może to mieć jednak miejsce tylko wtedy, gdy przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne (por. wyrok TK z 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256).

Kwestionowany w skardze konstytucyjnej art. 2 ustawy zmieniającej jest przepisem intertemporalnym, który nakazuje przeprowadzać ocenę materialnoprawną stanów faktycznych zaistniałych w przeszłości, tj. przed jego wejściem w życie, na podstawie przepisów nowych. Tym samym zawiera on reguły retroaktywne. Nakaz stosowania przepisów nowych lub przepisów zmienionych do spraw wszczętych a niezakończonych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej nie budzi – co do zasady – zastrzeżeń konstytucyjnych, jeżeli przedmiotem zmian są przepisy proceduralne. Chodzi wówczas z reguły o retrospektywne działanie przepisu. Art. 2 ustawy zmieniającej, jako przepis intertemporalny, nie ma jednak charakteru retrospektywnego, lecz z istoty swej ma naturę retroaktywną. Nakazuje bowiem stosowanie nowej regulacji materialnoprawnej do oceny zamkniętego stanu faktycznego, jaki zaistniał przed wejściem w życie tej regulacji.

Nakaz, zawarty w zakwestionowanym art. 2 ustawy zmieniającej, zobligował sąd, aby przy ustalaniu, czy podwyżka czynszu zastosowana przez skarżącą jest zasadna, lecz w innej wysokości, czy też niezasadna, zastosował przepisy ustawy nowej, nieznaney skarżącej w chwili dokonywania czynności prawnej, a więc sąd dokonał oceny prawnej zdarzenia przeszłego na podstawie nowej ustawy. Jak trafnie zauważają uczestnicy postępowania – Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny – na podstawie tak skonstruowanego przepisu intertemporalnego sądy oceniają *ex post* zgodność dokonanego uprzednio wypowiedzenia z później wprowadzonymi wymogami. Skutkuje to nieważnością podwyżki i generuje dodatkowe koszty procesowe.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 2 ustawy zmieniającej zawiera normę o charakterze retroaktywnym. W niniejszej sprawie mamy do czynienia z działaniem prawa wstecz. Z art. 2 ustawy zmieniającej wynika bowiem nakaz stosowania przez tę ustawę zmieniającą przepisów art. 8a ust. 4a i ust. 4b ustawy do tzw. zamkniętego stanu faktycznego, który w pełni ukształtował się pod rządami przepisów wcześniej obowiązujących. Regulacji tej nie usprawiedliwiają żadne inne wartości konstytucyjne ani szczególne okoliczności, w których zachodziłaby potrzeba pierwszeństwa innej określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji (por. wyrok TK z 2 października 2002 r., sygn. K 48/01 w sprawie konstytucyjności przepisów regulujących zasady ustalania czynszów najmu lokali mieszkalnych).

8.3. Trybunał Konstytucyjny, w świetle powyższych ustaleń, stwierdza, że art. 2 ustawy zmieniającej narusza tym samym bardziej ogólną zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Prokurator Generalny trafnie zwraca uwagę w swym piśmie na krótką, bo zaledwie 3-dniową *vacatio legis* ustawy zmieniającej. Została ona ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 29 grudnia 2006 r., a zgodnie z jej art. 3 weszła w życie 1 stycznia 2007 r. Kwestia ta nie

była podnoszona w skardze konstytucyjnej.

8.4. Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu skarżącej wskazującej również na naruszenie przez zakwestionowany art. 2 ustawy zmieniającej zasady ochrony praw nabytych. W ocenie skarżącej, prawem nabytym, które miałyby korzystać z ochrony konstytucyjnej, jest uprawnienie do podwyżki czynszu bez jakichkolwiek ustawowych jej ograniczeń oraz przy braku kryteriów oceny zasadności podwyżki, poza tymi, które wynikają z art. 5 kodeksu cywilnego, czyli z zakazu nadużycia prawa podmiotowego. Należy przy tym zauważyć, że skarżąca utożsamia prawa nabyte z gwarancjami ochrony prawa własności wynikającymi z art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał zwraca uwagę, że błędne rozumienie przez skarżącą istoty praw słusznie nabytych wynika również z tego, że skarżąca bezpodstawnie sądzi, iż na gruncie poprzednich przepisów przysługiwało jej prawo do pełnej swobody ustalania wysokości czynszu najmu. Analiza przepisów prawa regulujących zasady podwyższania czynszu za używanie lokalu, stanowiącego własność skarżącej, obowiązujących przed 1 stycznia 2007 r., a więc przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, wskazuje, że przepisy te nie dawały skarżącej uprawnienia do podwyższania czynszu w sposób dowolny i bez jakichkolwiek ograniczeń. Ustawa zmieniająca wprowadziła w tym zakresie zmianę polegającą na ustaleniu szczegółowych kryteriów, na podstawie których sąd dokonuje kontroli zasadności podwyżki. Ustawa zmieniająca nie pozbawiła skarżącą prawa, którego uprzednio nie posiadała.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.