

Wojciech Federczyk

Dysfunkcjonalność rozwiązań ustawowych w zakresie regulacji wysokości czynszu najmu lokali mieszkalnych

Kwartalnik Prawa Publicznego 7/4, 215-227

2007

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Wojciech Federczyk*

DYSFUNKCJONALNOŚĆ ROZWIĄZAŃ USTAWOWYCH W ZAKRESIE REGULACJI WYSOKOŚCI CZYN SZU NAJMU LOKALI MIESZKALNYCH

1. Posiadanie lokalu stanowi jedną z podstawowych potrzeb egzystencjalnych. Ze względu na znaczną wartość nieruchomości jedynie część społeczeństwa posiada własne budynki bądź mieszkania. W Polsce spośród pochodnych tytułów prawnych do korzystania z mieszkania, poza spółdzielczymi prawami do lokalu, najbardziej rozpowszechniony jest najem¹. Zasób lokali wynajmowanych dzieli się na publiczny i prywatny. Zasób publiczny tworzą lokale stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych, oraz skarbu państwa i państwowych osób prawnych. Zasób prywatny przeznaczony na wynajem stanowi własność osób fizycznych albo osób prawnych, poza państwowymi. Są to również lokale spółdzielcze oraz zakładowe. Niezależnie jednak od kategorii własności mieszkań władze publiczne powinny zagwarantować, by czynsz najmu każdego lokalu nie był wygórowany, biorąc pod uwagę pozycję majątkową najemcy. Ochrona ta nie może się jednak odbywać kosztem wynajmującego i utraty przez niego dochodów z własnego majątku. Należy pamiętać, iż zgodnie z art. 659 Kodeksu

* Mgr Wojciech Federczyk – Asystent, Katedra Nauki Administracji i Ochrony Środowiska, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

¹ Potwierdzają to dane uzyskane podczas Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań w 2002 r., z których wynika, iż z około 11,7 mln lokali mieszkalnych w Polsce na podstawie umowy najmu zamieszkiwanych jest około 2,7 mln mieszkań, z czego połowa stanowi zasób publiczny (gmin i skarbu państwa). Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Mieszkania 2002*, Warszawa 2003, s. 118, oprac. własne.

cywilnego² istotą umowy najmu jest odpłatne korzystanie z cudzej rzeczy. W sensie ekonomicznym czynsz najmu zawiera zysk – nadwyżkę nad kosztami udostępnienia lokalu. Wysokość tego zysku nie może być jednak nieograniczona. Jednakże w przypadku ustalenia stawki czynszu poniżej kosztów ponoszonych przez wynajmującego, musi on faktycznie subsydiować najemcę. Ochrona lokatora powinna być realizowana przez władze publiczne z zastosowaniem publicznych środków, poprzez systemy subwencyjne³. Natomiast w stosunku do czynszu należy przeciwdziałać wszelkim formom wyzysku lokatora. Próby uregulowania mechanizmu ustalania wysokości czynszu podejmowane są w Polsce od 14 lat.

2. Istotny problem dla regulacji czynszów stanowi sytuacja mieszkaniowa powstała w okresie funkcjonowania Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Najem lokali mieszkalnych w Polsce, niezależnie od formy własności, był przez okres 50 lat poddany ścisłej reglamentacji państwa. Datami granicznymi są tu: 13.9.1944 r. – wejście w życie dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 7.9.1944 r. o komisjach mieszkaniowych⁴ oraz 12.11.1994 r. – wejście w życie ustawy z dnia 2.7.1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych⁵ (dalej: „*ustawa o najmie lokali*”).

Jednym z istotnych przejawów reglamentacji stosunku najmu były urzędowe stawki czynszu za najem lokali⁶. Nie odpowiadały one kosztom utrzymania i bieżącej eksploatacji zasobów mieszkaniowych, nie mówiąc

² Ustawa z 23.4.1964 r. (Dz.U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

³ Obecnie stosowane są w Polsce dwa mechanizmy obniżające koszty opłat za korzystanie z lokalu: dodatki mieszkaniowe oraz obniżki czynszu w zasobie publicznym – uregulowane w art. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów... – na mocy nowelizacji z 17.12.2004 r. (Dz.U. Nr 281, poz. 2783) Dodatki mieszkaniowe są okresowymi świadczeniami z zakresu pomocy społecznej przyznawanymi na 6 miesięcy i dotyczą wszelkich form korzystania z mieszkania – również właścicieli nieruchomości, o ile spełniają kryteria, które można w uproszczeniu uznać za pozostawanie w niedostatku. Natomiast obniżki czynszów obejmują tylko najemców w zasobach publicznych przez okres 1 roku. Natomiast wysokość bonifikaty oraz kryteria jej uzyskania określają podmioty, do których należy dany zasób lokali.

⁴ Dz.U. Nr 4, poz. 18.

⁵ Dz.U. Nr 105, poz. 509 z późn. zm.

⁶ Wspomniany dekret PKWN z 7.9.1944 r. w art. 12 określił wysokość komornego na poziomie opłat z 1.9.1939 r. Samodzielną regulację stawek czynszu wprowadził dekret z 28.7.1948 r. o najmie lokali (Dz.U. Nr 36, poz. 259 z późn. zm.) zawierający tabele stawek za 1 m². Kryterium do określenia wysokości czynszu stanowiły m.in.: wielkość miasta, lokalizacja budynku, wyposażenie lokalu w instalacje techniczne. Zasady te zostały, z pewnymi modyfikacjami, które nie dotyczyły jednak sposobu ustalania czynszów, utrzymane również w kolejnych aktach normatywnych, a mianowicie:

- rozporządzeniu Rady Ministrów z 20.7.1965 r. w sprawie czynszów najmu za lokale mieszkalne (Dz.U. Nr 35, poz. 224 z późn. zm.);
- rozporządzeniu Rady Ministrów z 27.6.1983 r. w sprawie czynszów najmu za lokale mieszkalne i użytkowe (Dz.U. Nr 38, poz. 174 z późn. zm.);

już o możliwości finansowania głównych remontów czy modernizacji. W systemie gospodarki sterowanej i planowej niska wysokość opłat za używanie lokalu stanowiła swego rodzaju element pomocy socjalnej skierowanej do znacznej części społeczeństwa. Z informacji Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast wynika, iż w 1994 roku czynsze pokrywały ok. 30% rzeczywistych kosztów eksploatacji lokali. Przemiany polityczno-gospodarcze po 1989 r. spowodowały konieczność zmian, również w powyższej dziedzinie. Przyjmując model demokratycznego państwa prawnego⁷ ustawodawca zdecydował się na przywrócenie tradycyjnej metody regulacji najmu lokalu jako stosunku cywilnoprawnego, o charakterze zobowiązaniowym. Dokonano tego poprzez unormowanie ustawy o najmie lokali. Uregulowała ona także kwestie dotyczące czynszu. Wprowadzono dwie kategorie czynszu: regulowany oraz wolny.

Czynsz regulowany ustalała rada gminy, biorąc pod uwagę obligatoryjnie następujące czynniki (art. 26 ustawy o najmie lokali):

- 1) położenie budynku (centrum, peryferie, zabudowa zwarta lub wolno stojąca),
- 2) położenie lokalu w budynku (kondygnacja, nasłonecznienie),
- 3) wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan,
- 4) ogólny stan techniczny budynku.

Równocześnie ustawodawca w art. 25 określił maksymalną wysokość czynszu regulowanego – do 3 % wartości odtworzeniowej lokalu⁸ w stosunku rocznym.

Czynsz regulowany dotyczył lokali stanowiących własność komunalną⁹, Skarbu Państwa oraz gminnych i państwowych osób prawnych. Było to rozwiązanie prawidłowe, biorąc pod uwagę, iż publiczny zasób lokali ma służyć zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych osób

– rozporządzeniu Rady Ministrów z 14.12.1987 r. w sprawie czynszów najmu za lokale mieszkalne (Dz.U. Nr 40, poz. 230 z późn. zm.).

⁷ Art. 1 Konstytucji RP z 22.7.1952 r. w brzmieniu określonym art. 1 pkt. 4 ustawy z 29.12.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444).

⁸ Stanowi ona iloczyn powierzchni lokalu i wskaźnika przeliczeniowego wartości wybudowania 1 m² ustalanego co kwartał przez właściwego wojewodę.

⁹ Kategoria ta funkcjonuje od 27.5.1990 r. – tj. od wejścia w życie ustawy z dnia 10.3.1990 r. – przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.), której art. 5 ust. 1 w art. 5 ust. 1 postanowiła o przejściu *ex lege* własności mienia ogólnonarodowego – w tym lokali należących do rad narodowych oraz terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego na rzecz gmin – jako mienia komunalnego. W myśl bowiem obowiązującej w czasach socjalizmu koncepcji jednolitej własności państwowej wszystkie lokale należące do majątku publicznego stanowiły własność skarbu państwa.

niezamożnych, a nie jest przedmiotem działalności nastawionej na osiągnięcie zysku.

Natomiast w odniesieniu do innych lokali mieszkalnych wprowadzono czynsz wolny. Regulacja w tym zakresie miała charakter szczątkowy. Ograniczyła się do wskazania elementów wpływających na wysokość czynszu, takich jak stan techniczny domu, wielkość i wyposażenie lokalu oraz na umowny sposób ustalenia jego wysokości w drodze uzgodnień wynajmującego i najemcy (art. 20 ust. 3 i 4 ustawy o najmie lokali). Poza ogólnymi instytucjami prawa cywilnego – takimi jak ochrona przed wyzyskiem (art. 388 Kodeksu cywilnego) zabrakło mechanizmów pozwalających na kontrolę wysokości czynszu wolnego. Chociaż art. 24 ustawy o najmie lokali dopuszczał kontrolę sądową podwyżki czynszu wolnego, to jednak wysokość jego stawki wyjściowej pozostawała w sferze swobody kontraktowej. Trzeba tu zwrócić uwagę na istotny czynnik zakłócający formalną równość stron umowy najmu, a mianowicie niedobór lokali w Polsce, który powiększa się na przestrzeni lat¹⁰. W takiej sytuacji bazowe stawki czynszu wolnego wielokrotnie przewyższyły pułap 3% wartości odtworzeniowej lokalu, a ich poziom nie był nawet monitorowany; co świadczy o niedostatecznym zainteresowaniu tym zagadnieniem władz publicznych.

Jednocześnie ustawodawca w przepisach szczególnych ustawy o najmie lokali (art. 56 ust. 2) zdecydował się na istotne odstępstwo od stosowania czynszu wolnego. Otóż w stosunku do lokali prywatnych, wynajętych na podstawie przepisów o publicznej gospodarce lokalami, tzn. przed 12.11.1994 r. na podstawie decyzji administracyjnej w okresie do 31.12.2004 r. opłaty za najem miały być ustalane na zasadach czynszu regulowanego, a nie wolnego. Ustawa ta zasadniczo zakończyła możliwość wynajmowania pod jej rządami mieszkań prywatnych przez organy gmin. Przejęte w zarząd państwowy w drodze decyzji administracyjnej prywatne budynki miały być przekazywane właścicielom. Ponieważ w okresie publicznej gospodarki lokalami, przez prawie 50 lat właściciele byli pozbawieni jakichkolwiek pożytków ze swojego prawa, regulacja ograniczająca wysokość stawek czynszu miała charakter ochronny, ze względu na przewidywane przez ustawodawcę działania właścicieli lokali mające na celu maksymalizację zysku z tytułu najmu.

¹⁰ Według danych z kolejnych spisów powszechnych niedobór liczby mieszkań w stosunku do ilości gospodarstw domowych wynosił w 2002 r. ok. 950 tysięcy, a przy poprzednim spisie – w roku 1988 – 630 tys. (Źródło: Główny Urząd Statystyczny. Warunki mieszkaniowe gospodarstw domowych i rodzin w 2002 r., Warszawa, październik 2003 r., s. 27).

3. Opisana powyżej regulacja doprowadziła do faktycznego podziału najemców na dwie grupy, zgodnie z zasadami ustalania czynszu. Szczególne wątpliwości dotyczą ustalania wysokości czynszów za najem lokali prywatnych, które jak przedstawiono powyżej, znalazły się w ramach czynszu wolnego i regulowanego. Ponadto monitoring mieszkaniowy za 2001 r., przeprowadzony przez Instytut Gospodarki Mieszkaniowej, wskazał, iż czynsze regulowane pokrywały średnio 68% kosztów utrzymania lokalu¹¹. W takiej sytuacji, pomimo upływu 6 lat od zmiany zasad ustalania wysokości czynszów, prywatni właściciele mieszkań musieli nadal faktycznie subwencjonować swoich lokatorów. Dotyczyło to grupy ok. 600.000 lokali w skali kraju. Jednocześnie stawki czynszu wolnego, szczególnie w dużych miastach wielokrotnie przekraczały opisaną powyżej wielkość. Taki stan rzeczy na pewno nie może być uznany za satysfakcjonujący dla żadnej ze stron umów najmu.

4. Istotne znaczenie dla omawianych zagadnień miało wejście w życie Konstytucji RP z 2.4.1997 r.¹². Konstytucja zawiera m. in. katalog praw i wolności, które podlegają ochronie prawnej. W analizowanym obszarze regulacji jest to zarówno zasada poszanowania własności prywatnej i korzystania z niej zawarta w art. 64; jak i ochrona praw lokatorów – art. 75 ust. 2. Zadaniem ustawodawcy jest zatem takie kształtowanie przepisów prawa, które będą równoważyć obie te wartości i jednocześnie będą funkcjonalne w praktyce.

5. Do oceny zgodności prawodawstwa z konstytucją jest upoważniony w Polsce Trybunał Konstytucyjny. Sąd ten rozpatrywał kilkakrotnie kwestie regulacji opłat za najem lokalu.

Unormowań wynikających z ustawy o najmie lokali dotyczył wyrok z 12.1.2000 r. w sprawie P 11/98¹³. Trybunał uznał za niezgodne z konstytucją stosowanie przy najmie lokali prywatnych przepisów o czynszu regulowanym. W uzasadnieniu wskazano, iż ochrona najemców, w szczególności niezamożnych, przed nadmiernymi opłatami czynszowymi jest uzasadniona w myśl zasady solidarności społecznej. Jednakże stosowanie czynszu regulowanego – który nie pokrywał nawet pełnych kosztów eksploatacji mieszkań – w lokalach stanowiących własność prywatną powodowało, iż właściciele musieli ponosić dodatkowe koszty takiej instytucji. Trybunał wskazał, iż „nie wykorzystano natomiast innych możliwych

¹¹ Informacja Ministerstwa Budownictwa (źródło: http://umirm.gov.pl/Urząd/gm/czynsze_powyrokuTK.htm).

¹² Dz.U. Nr 78, poz. 483.

¹³ OTK nr 1 z 2000 r., poz. 3.

środków, jak chociażby dofinansowanie ze środków publicznych kosztów utrzymania i remontów budynków, o których mowa w art. 56 ust. 1, pełnego uwzględnienia w przepisach podatkowych strat oraz nakładów ponoszonych przez właściciela, czy zróżnicowania wysokości czynszów w zależności od dochodów najemcy.”¹⁴ Jednocześnie w uzasadnieniu wyroku zaakcentowano, iż ograniczenie wysokości czynszu w lokalach prywatnych jest ograniczone *dies ad quem* – 31.12.2004 r., wskazując zasadę zaufania do państwa jako gwarancję realizacji tego swoistego zobowiązania ustawodawcy.

6. Rozbudowane uzasadnienie orzeczenia Trybunału mogło stanowić swojego rodzaju wytyczne przy tworzeniu nowych przepisów. Tak się jednak nie stało. W kolejnej regulacji kwestii mieszkaniowych – ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego z 21.6.2001 r.¹⁵ (dalej: „ustawa o ochronie praw lokatorów”) zastosowano podobne do zakwestionowanych przez Trybunał rozwiązania. Formalnie zlikwidowano kategorię czynszu regulowanego, ustanawiając ograniczenia co do sposobu ustalania czynszu tylko w zasobie publicznym (art. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów). Jednakże w przepisach przejściowych (art. 28 ust. 2) powtórzono unormowanie, iż do końca 2004 r. w stosunkach najmu, gdzie funkcjonował czynsz regulowany, opłaty czynszowe nie mogą przekroczyć rocznie 3% wartości odtworzeniowej lokalu. Jedynym mechanizmem regulacyjnym w stosunku do wszystkich umów najmu, były zasady podwyższania czynszu określone w art. 9 ust. 3. Powiązały one wysokość dopuszczalnych podwyżek z dwoma elementami: wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (inflacją) – niezależną od obu stron umowy, oraz wysokością dotychczasowego czynszu – gdzie wynajmujący nie mieli wpływu jej wysokość.¹⁶ Proste obliczenia matematyczne wykazują, iż przy inflacji, która, zgodnie z Komunikatami Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w latach 2001–2005 wahała się od 0,8% do 5,5%, urealnienie stawek czynszu trwałoby nawet kilkadziesiąt lat.

W takiej sytuacji nie może dziwić kolejne rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego z 2.10.2002 r. w sprawie K 48/01¹⁷ uznające opisany

¹⁴ Ibidem, s. 24.

¹⁵ Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 71, poz. 733.

¹⁶ Podwyżki czynszu nie mogły przekraczać inflacji za rok ubiegły więcej niż o:

- 1) 50% – jeżeli roczny czynsz nie przekracza 1% wartości odtworzeniowej,
- 2) 25% – jeżeli roczny czynsz jest wyższy niż 1% i nie przekracza 2% wartości odtworzeniowej,
- 3) 15% – jeżeli roczny czynsz jest wyższy niż 2% wartości odtworzeniowej.

¹⁷ OTK-A Nr 5 z 2002 r., poz. 62.

mechanizm podwyżek czynszu za niekonstytucyjny. Ustawodawca przez ponad dwa lata – do grudnia 2004 r. – nie podjął próby systemowej regulacji problemu czynszów. Odpowiednie projekty stały się przedmiotem zintensyfikowanych prac legislacyjnych dopiero pod koniec 2004 r. O pośpiechu przy zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów świadczy fakt, iż w odstępie kilku dni uchwalone zostały aż dwie nowele. Ustawy nowelizacyjne z 17 i 22.12.2004 r.¹⁸ również trudno uznać za systemowe, *ratio* ich uchwalenia stanowił, jak się wydaje, wpływ wspomnianego wcześniej terminu ograniczenia stawek czynszu do 3% wartości lokalu. Ustawy te znowelizowały art. 9 ust. 1 zakazując podwyżek wyższych niż 10% dotychczasowej stawki, jeśli czynsz przekracza rocznie 3 % wartości odtworzeniowej, bądź przekroczy ten pułap po podwyżce. Takie rozwiązanie stanowiło realnie przedłużenie na wiele lat ograniczenia wysokości czynszu w lokalach prywatnych – dopuszczalna podwyżka mogła wynieść rocznie ok. 0,3% wartości odtworzeniowej lokalu. W ten sposób ustawodawca złamał własną obietnicę z art. 56 ust. 1 ustawy o najmie lokali oraz z art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów i realizując postulat ochrony najemców kosztami tej ochrony obciążył właścicieli. W wyniku nowelizacji wprowadzono również możliwość wystąpienia najemcy do sądu z wnioskiem o zbadanie zasadności podwyżki, nie określono jednak kryteriów tej oceny.

7. Ograniczenie wysokości podwyżek zostało zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego przez organizacje właścicieli lokali, ale również, co warto podkreślić, przez Prokuratora Generalnego. Wyrokiem z 19.4.2005 r.¹⁹ Trybunał uznał niekonstytucyjność takiego systemu dopuszczalnych podwyżek czynszu z powodu niezgodności z zasadą ochrony własności i niezachowaniem proporcjonalności w ograniczeniu tego prawa. W uzasadnieniu Trybunał przytoczył swoje orzecznictwo w tym zakresie i wskazał, iż ustawodawca, pomimo upływu ponad 10 lat nie był w stanie przygotować i wdrożyć w życie systemu opłat czynszowych, które nie byłyby wygórowane, ale nie przynosiły też strat wynajmującym.

Bezskuteczność działań ustawodawcy spowodowała, iż Trybunał zdecydował się na skorzystanie z przepisu art. 4 ust. 2 Ustawy z dnia 1.8.1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym²⁰, który pozwala na przedstawienie uwag o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których

¹⁸ Dz. U. Nr 281, poz. 2783 i 2786.

¹⁹ OTK-A nr 4 z 2005 r., poz. 37.

²⁰ Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.

usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego i wydał w zakresie regulacji opłat czynszowych postanowienie sygnalizacyjne adresowane do Sejmu RP²¹. Trybunał zaznaczył m.in., iż przez wszystkie lata ustawodawca koncentrując się na kwestii podwyżek opłat nie podjął próby właściwej regulacji podstawowej kwoty czynszu. Wskazano potrzebę skonkretyzowania i ujęcia w czynszu wszystkich niezbędnych elementów: kosztów eksploatacji, remontów, amortyzacji (odpisu pozwalającego w odpowiednim czasie odtworzyć wartość początkową lokalu) oraz zysku. Dopiero odpowiednie ustalenie tzw. „czynszu początkowego” dawałoby szansę na realną kontrolę podwyżek przez sądy.

8. Przytoczone orzeczenie nie jest ostatnim orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym problematyki czynszów. Na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich na rozprawie w dniu 17.5.2006 r. (sygn. akt K 33/05²²) dokonano oceny sześciu przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów. Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował m. in. następujące rozwiązania:

- uznanie a priori za uzasadnione podwyżki czynszu, jeżeli w nich wyniku stawka czynszu nie przekroczy rocznie 3% wartości odtworzeniowej lokalu i wyłączenie w tym zakresie kontroli sądowej (art. 8a ust. 4 i 5 ustawy o ochronie praw lokatorów);
- brak określonych kryteriów oceny przez sąd zasadności podwyżki czynszu (art. 8a ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów);
- niejednoznaczność przepisów w zakresie obowiązku wyrównania czynszu po orzeczeniu sądu (art. 8a ust.6 pkt. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów);
- wyłączenie mechanizmów ochronnych – w tym skargi do sądu w przypadku podwyżek nie przekraczających rocznie 10 % dotychczasowego czynszu (art. 8a ust. 7 pkt. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów);
- brak określenia sposobu obliczania sześciomiesięcznego terminu, którego upływ umożliwi dokonanie kolejnej podwyżki (art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów).

Trybunał Konstytucyjny nie przyznał racji Rzecznikowi w zakresie podwyżek w granicach 3% wartości odtworzeniowej lokalu, stwierdzając, iż takie rozwiązanie stanowi pewną próbę osiągnięcia równowagi pomiędzy interesami lokatorów i właścicieli lokali. Możliwość uruchomienia kontroli sądowej mogłaby stanowić barierę do wprowadzania

²¹ Postanowienie w sprawie S 1/05 z 29.6.2005 r.

²² OTK – A Nr 5 z 2006 r. poz. 57.

nawet minimalnych podwyżek. Natomiast właśnie ujednoczenie standardu ochronnego przy wszelkich podwyżkach czynszu, mogłoby – zdaniem Trybunału – doprowadzić do zaburzenia tej równowagi i faktycznie zaszkodzić lokatorom. Takie bowiem rozwiązanie stanowi swoistą zachętę do racjonalnych decyzji o podwyżkach. Konsekwentnie jednak sąd konstytucyjny uznał, iż możliwość podwyżek w zakresie 10% dotychczasowej stawki czynszu w sytuacji, gdy umożliwia przekroczenie pułapu 3% wartości odtworzeniowej, nie może pozostać bez kontroli sądu.

Także pozostałe zarzuty Rzecznika zostały przez Trybunał potwierdzone, zaskarżone przepisy utraciły moc częściowo już z dniem publikacji wyroku²³, natomiast art. 8a ust. 6 pkt. 1 i 9 ust. 1 z dniem 31.12.2006 r. Ochrona sądowa bez wskazania kryteriów oceny zasadności podwyżki została uznana za iluzoryczną, natomiast nieprecyzyjność przepisów stanowi wystarczającą przesłankę do stwierdzenia ich niezgodności z konstytucją. W orzeczeniu tym Trybunał stwierdził również, iż omówione powyżej Postanowienie sygnalizacyjne z 29.6.2005 r., pomimo upływu prawie roku czasu nie spowodowało wszczęcia procesu legislacyjnego w celu przyjęcia prawidłowych rozwiązań prawnych.

9. Kolejny projekt zmiany ustawy o ochronie praw lokatorów został skierowany do Sejmu w dniu 11.9.2006 r. przez Radę Ministrów (druk sejmowy nr 964). W uzasadnieniu stwierdzono, że stanowi on reakcję na opisane powyżej wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 19.4.2005 r., 17.5.2006 r. oraz postanowienie sygnalizacyjne z 29.6.2006 r. Jednakże równocześnie zastrzeżono, iż nie jest to propozycja rozwiązania systemowego, gdyż taka wymagałaby więcej czasu na jej opracowanie. W perspektywie 12 lat, jakie upłynęły od wejścia w życie ustawy o najmie lokali, tłumaczenie takie nie może być uznane za uzasadnione.

Projekt ten został uchwalony w dniu 15.12.2006 r. a zmiany weszły w życie z dniem 1.1.2007 r.²⁴. Pomimo ich fragmentarycznego charakteru należy ocenić je, jako odpowiadające postulatom Trybunału Konstytucyjnego. Ustawodawca m. in. zdefiniował wydatki właściciela związane z utrzymaniem lokalu, co pozwala na ocenę stawek czynszu i ich podwyżek. Za uzasadnioną z mocy prawa uznano podwyżkę czynszu równą wskaźnikowi wzrostu cen towarów i usług (inflacji) za rok ubiegły. Jest to propozycja pewnego kompromisu, biorąc pod uwagę, iż wskaźnik inflacji nie przekracza 10% w skali roku i należy ocenić jako rozwiązanie właściwe i zapewniające równowagę pomiędzy ochroną najemcy i uprawnieniami

²³ 23.5.2006 r. – Dz. U. Nr 86, poz. 602.

²⁴ Dz.U. Nr 249, poz. 1833.

właściciela. Jako pożądany poziom czynszów określono w art. 8a ust. 4a ustawy o ochronie praw lokatorów przychody pokrywające koszty utrzymania lokalu, zwrot kapitału oraz godziwy zysk²⁵. Również podwyżki do osiągnięcia tego poziomu są uzasadnione, jeśli ponadto współczynnik zwrotu kapitału nie przekracza rocznie 1,5% nakładów na budowę lub zakup lokalu lub 10% nakładów na trwałe ulepszenie lokalu. Jest to pewna konstrukcja, którą należy ocenić pozytywnie. Nie oznacza to jednak, że jest ona precyzyjna, wątpliwości może np. budzić pytanie jak liczyć zwrot nakładów na budowę w sytuacji, gdy budynek powstał przed 60. lub 80. laty. Przepisy te stanowią również podstawę do oceny przez sąd wysokości podwyżki, z pozostawieniem zasady, iż ciężar dowodu obciąża wynajmującego. Dokonano również uściślenia sposobu liczenia 6 miesięcznego terminu karencji pomiędzy podwyżkami. Zaczyna on swój bieg od dnia, w którym podwyżka zaczęła obowiązywać. W trakcie trzy miesięcznego okresu wypowiedzenia najemca, który nie zgadza się z podwyżką ma dwa miesiące na podjęcie decyzji albo o odmowie przyjęcia podwyżki, co jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy, albo też wniesienie do sądu pozwu o ustalenie niezasadności podwyżki. W nowelizacji uregulowano kwestię wysokości opłat po złożeniu sprawy do sądu. Najemca może opłacać czynsz w dotychczasowej wysokości, aż do prawomocnego orzeczenia sądu o prawidłowości podwyżki. Ponosi jednak ryzyko, iż w przypadku przegrania procesu będzie zobowiązany do zwrotu różnicy w opłatach od upływu terminu wypowiedzenia. Ponieważ jednorazowo może być to znaczna kwota, ustawodawca zezwolił najemcy, ale tylko dobrowolnie, na uiszczanie opłat w nowej – większej wysokości, pomimo skierowania sprawy do sądu.

10. Na mankamenty omawianej nowelizacji wskazał w swoim wystąpieniu z 18.1.2007 r. do Ministra Budownictwa Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO-549187-V-KD/07). Rzecznik podkreślił, iż zmiany nie mają kompleksowego charakteru, zapewniającego realizację konstytucyjnego modelu ochrony lokatorów. W szczególności zwrócono uwagę na brak próby zdefiniowania pojęcia „godziwego zysku”, poprzez podanie jakichkolwiek kryteriów oceny. Słusznie wskazano na możliwość praktycznych

²⁵ Warto wskazać, iż podczas prac legislacyjnych Biuro Analiz Sejmowych w opinii z 24.10.2006 r. wskazywało, iż zawarte w projekcie pojęcie „godziwego zysku” jest klauzulą generalną i jego zastosowanie w regulacji prawnej powinno być odpowiednio ukształtowane, tak aby wyeliminować wątpliwości interpretacyjne. Tymczasem godziwy zysk oparty jest na subiektywnych przesłankach osób dokonujących oceny – właścicieli lokali, sędziów. Szerzej: <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk5.nsf/Opwsdr?OpenForm&964>.

trudności interpretacyjnych, których nie da się usunąć w drodze wykładni przepisów.

11. W jednym z pierwszych wyroków wydanych na podstawie ustawy o ochronie praw lokatorów, w brzmieniu obowiązującym od 1.1.2007 r., Sąd Rejonowy w Tarnowie²⁶ kontrolując zasadność podwyżki czynszu wskazał, iż wysokość zysku została ustalona przez wynajmującego na poziomie 5%. Jako miarodajne źródło dookreślenia klauzuli „godziwego zysku” wskazano średnie oprocentowanie bonów skarbowych. Wydaje się, iż jest to racjonalna próba wskazania układu odniesienia do ustalenia zobiektywizowanych kryteriów godziwego zysku.

12. Warto w tym miejscu wskazać również na wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Hutten-Czapska przeciw Polsce (skarga nr 35014/97). W wyroku z 19.6.2006 r. Trybunał uznał, iż m. in. przepisy reglamentujące wysokość czynszu za najem lokali stanowiących własność prywatną, obowiązujące w Polsce od 1994 r. naruszają art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności²⁷. Naruszenie to zostało uznane za wynikające z systemowego błędu regulacji ustawowych w tym zakresie. Trybunał nie tylko przyznał skarżącej w niniejszej sprawie odszkodowanie, lecz także wskazał, iż Polska „...musi przede wszystkim, poprzez odpowiednie środki prawne i/lub inne środki, zapewnić istnienie w krajowym porządku prawnym mechanizmu utrzymującego sprawiedliwy balans pomiędzy interesami właścicieli nieruchomości, włączywszy ich uprawnienie do pobierania pożytków z ich własności, oraz interesami ogólnymi społeczeństwa – włączywszy dostępność mieszkań dla gorzej sytuowanych...”²⁸. Równocześnie Europejski Trybunał wskazał, iż podstawą do prawidłowej regulacji spraw czynszowych stanowią wskazówki Trybunału Konstytucyjnego zawarte w opisanym powyżej postanowieniu sygnalizacyjnym z 29.6.2005 r. Trybunał zastosował w tej sprawie „procedurę wyroku pilotażowego” – tzn. rozstrzygnął co do zasady kwestię naruszenia przez Polskę konwencji w zakresie praw właścicieli lokali, w celu zapobieżenia rozpatrywaniu

²⁶ Sygn. akt VII C – upr. 90/07, niepubl.

²⁷ „Art. 1 Ochrona własności

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.

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.” (Dz. U. Nr 36 z 1995 r., poz. 175).

²⁸ Uzasadnienie § 239, Lex nr 182154.

kolejnych skarg opartych na tej samej podstawie. Obowiązkiem pozwanego państwa – zgodnie z § 232 Uzasadnienia wyroku – jest poprawienie ustawodawstwa oraz określenie mechanizmu zadośćuczynienia wszystkim poszkodowanym. Dotyczy to około 100.000 właścicieli w skali kraju. Sprawa niniejsza została zakończona ugodą zatwierdzoną przez Trybunał w dniu 28.4.2008 r. Poza odszkodowaniem dla skarżącej, jako mechanizm systemowy rekompensaty utraconych w okresie 1994–2005 dochodów z najmu zaproponowano właścicielom lokali premię kompensacyjną, polegającą na zwrocie części wydatków na remont prywatnych budynków, które objęte były czynszem regulowanym. Średnia wartość jednorazowej premii za 1 m² powierzchni lokalu wyniosłaby ok. 450 zł²⁹. Instytucja ta nie została jeszcze wprowadzona do polskiego porządku prawnego, ale została przedłożona sejmowi w druku nr 321-A z 3.7.2008 r. zawierającym autopoprawkę do rządowego projektu ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów.

Należy również zaznaczyć, iż ustawodawca, zgodnie ze wskazaniami Trybunału Konstytucyjnego zdecydował się na wprowadzenie do porządku prawnego systemu monitoringu stawek czynszu wolnego w zasobach prywatnych na podstawie art. 186a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami zmienionej ustawą z 24 sierpnia 2007 r.³⁰ Obowiązkiem zarządców nieruchomości jest przekazywanie wójtom, burmistrzom, prezydentom miast informacji na temat wysokości stawek czynszu w wynajmowanych lokalach. Natomiast gminy zostały zobligowane do publikacji w dzienniku urzędowym województwa zagregowanych danych na temat stawek czynszu w powiązaniu z lokalizacją, wiekiem budynku i jego stanem technicznym oraz powierzchnią lokalu i jego standardem.³¹

13. Podsumowując powyższe rozważania można stwierdzić, iż ograniczenie wysokości czynszów najmu lokalu i ich podwyżek jest aksjologicznie uzasadnione w polskim porządku konstytucyjnym. Jednakże ustawodawca przez okres 13 lat i pomimo kilkukrotnej zmiany przepisów, nie zrealizował tego zadania w sposób prawidłowy. Na rynku najmu funkcjonują wysokie czynsze wolne i częściowo reglamentowane. Taki podział

²⁹ Obliczenia własne na podstawie uzasadnienia do autopoprawki zawartego w druku sejmowym Nr 321-A – <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/321-A>

³⁰ Dz.U. Nr 173, poz. 1218.

³¹ Szczegółowe zasady funkcjonowania monitoringu zostały określone w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 27.12.2007 r. w sprawie określenia danych dotyczących czynszów najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego, położonych na obszarze gminy lub jego części (Dz.U. Nr 250, poz. 1873).

powoduje m.in. brak rozwoju rynku najmu tanich lokali czynszowych. Zawarta w art. 75 Konstytucji norma obejmuje swoją hipotezą wszystkie stosunki najmu lokalu i mechanizmy ochronne powinny dotyczyć ogółu najemców, co w konsekwencji powinno doprowadzić do ustabilizowania czynszów na poziomie dostępnym dla osób poszukujących mieszkania i jednocześnie zapewniających wynajmującym odpowiednie dochody. Pozytywnie należy ocenić orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który wskazuje w swoich kolejnych wyrokach nie tylko na wady obowiązujących unormowań, lecz także propozycje prawidłowych regulacji. Podjęcie decyzji pozostaje jednak w gestii władzy ustawodawczej. Z tego punktu widzenia na pozytywną ocenę zasługuje nowelizacja ustawy o ochronie praw lokatorów z 15.12.2006 r. oraz wprowadzenie mechanizm monitoringu stawek czynszu wolnego na terenie poszczególnych gmin.