

57/5/A/2006

WYROK

z dnia 17 maja 2006 r.

Sygn. akt K 33/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Safjan – przewodniczący
Adam Jamróz
Wiesław Johann – sprawozdawca
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Ewa Łętowska
Andrzej Mączyński
Janusz Niemcewicz
Jerzy Stępień
Miroslaw Wyrzykowski
Marian Zdyb
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 17 maja 2006 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) art. 8a ust. 4 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 art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 76 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 8a ust. 5 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 76 Konstytucji,
- 3) art. 8a ust. 6 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji,
- 4) art. 8a ust. 7 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 76 Konstytucji,
- 5) art. 8a ust. 7 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 6) art. 9 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

I

1. Art. 8a ust. 4 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) jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 76 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 23 maja 2006 r. w Dz. U. Nr 86, poz. 602.

2. Art. 8a ust. 5 ustawy powołanej w punkcie 1:

a) jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 76 Konstytucji,

b) w zakresie, w jakim nie określa kryteriów zasadności podwyżki wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

3. Art. 8a ust. 6 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

4. Art. 8a ust. 7 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim umożliwia podwyższanie czynszu albo innych opłat za używanie lokalu wynoszących 3% i więcej wartości odtworzeniowej lokalu z pominięciem przepisów art. 8a ust. 1-6 tej ustawy, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 76 Konstytucji.

5. Art. 8a ust. 7 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Art. 9 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

II

Art. 8a ust. 6 pkt 1 oraz art. 9 ust. 1 ustawy powołanej w części I tracą moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2006 r.

UZASADNIENIE:

I

1. Pismem z 24 sierpnia 2005 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się z wnioskiem o zbadanie zgodności:

1) art. 8a ust. 4 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 lokatorska) z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 76 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) art. 8a ust. 5 ustawy lokatorskiej z art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 76 Konstytucji,

3) art. 8a ust. 6 pkt 1 ustawy lokatorskiej z art. 2 Konstytucji,

4) art. 8a ust. 7 pkt 1 ustawy lokatorskiej z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 76 Konstytucji,

5) art. 8a ust. 7 pkt 2 ustawy lokatorskiej z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

6) art. 9 ust. 1 ustawy lokatorskiej z art. 2 Konstytucji.

Ad 1. Wnioskodawca stwierdził, że właściciel może podwyższyć czynsz albo inne opłaty za używanie lokalu (dalej zbiorczo: czynsz), wypowiadając jego dotychczasową wysokość w formie pisemnej pod rygorem nieważności, najpóźniej na koniec miesiąca kalendarzowego, z zachowaniem terminów wypowiedzenia. Nie może to jednak następować częściej niż co 6 miesięcy, chyba że podwyżka dotyczy opłat niezależnych od

właściciela. Podwyżka, w wyniku której wysokość czynszu przekroczy w skali roku 3% wartości odtworzeniowej lokalu, może nastąpić tylko w uzasadnionych przypadkach, a właściciel na pisemne żądanie lokatora musi w terminie 7 dni przedstawić na piśmie przyczynę podwyżki i jej kalkulację. *A contrario* podwyżka czynszu, która nie prowadzi do przekroczenia w skali roku 3% wartości odtworzeniowej lokalu, nie musi być uzasadniona. Ustawodawca przyjął, że takowa podwyżka jest zawsze dopuszczalna i chroniona prawem, ale założenie to nie uwzględnia realiów polskiej gospodarki mieszkaniowej (przedmiotem najmu są nie tylko lokale wyposażone we wszystkie urządzenia techniczne, lecz także lokale substandardowe, np. pozbawione bieżącej wody i kanalizacji). Prowadzi to do pozbawienia przez państwo ochrony pewnej kategorii lokatorów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, stanowi więc rezygnację z realizacji obowiązku wynikającego z art. 76 Konstytucji. Każda, nawet nieuzasadniona, podwyżka czynszu jest dopuszczalna, o ile w skali roku wysokość świadczeń nie przekroczy 3% wartości odtworzeniowej lokalu. Oznacza to, że ustawodawca dopuścił stosowanie w tym zakresie nieuczciwych praktyk rynkowych, pod warunkiem że podmiot je stosujący nie przekroczy pewnej granicy. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich art. 8a ust. 4 ustawy lokatorskiej nie spełnia standardu ochrony praw majątkowych wynikającego z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Prawo najmu lokalu mieszkalnego oraz inne prawne formy władania nim stanowią „inne prawa majątkowe”, o których mowa w normie konstytucyjnej, odnoszą się więc do nich wszystkie gwarancje ochrony, która powinna być równa dla wszystkich. Zaskarżony art. 8a ust. 4 ustawy lokatorskiej wyłącza z zakresu ochrony tych lokatorów mieszkań, w stosunku do których podwyżka czynszu nie powoduje w skali roku przekroczenia 3% wartości odtworzeniowej lokalu. Podwyżka taka jest aprobowana przez ustawodawcę nawet wówczas, gdy nie jest uzasadniona. Skoro zaś podwyżka w tych granicach jest dopuszczalna, to – nawet jeśli jest obiektywnie nieuzasadniona – nie może zostać zakwestionowana przez lokatora w trybie art. 8a ust. 5 ustawy lokatorskiej. W związku z tym wbrew nakazowi art. 64 ust. 2 Konstytucji, art. 8a ust. 4 ustawy lokatorskiej nie zapewnia równej ochrony prawom majątkowym o tej samej treści. Odstępstwo to nie znajduje usprawiedliwienia w wartościach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W szczególności nie przemawiają za nim względy ochrony praw i wolności innych osób (właścicieli lokali), bowiem poddanie sporu o podwyżkę czynszu kontroli niezawisłego sądu nie godzi w żaden sposób w prawo własności. W konsekwencji art. 8a ust. 4 ustawy lokatorskiej jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ad 2. Ustawa lokatorska normuje mechanizm kontroli podwyżki – w ciągu 2 miesięcy od dnia wypowiedzenia lokator może ją zakwestionować, wnosząc pozew o ustalenie jej niezasadności albo zasadności w innej wysokości, może także odmówić jej przyjęcia ze skutkiem rozwiązania umowy z upływem okresu wypowiedzenia. Ciężar udowodnienia zasadności podwyżki ciąży na właścicielu. Skoro w opisanym trybie (art. 8a ust. 5 ustawy lokatorskiej) można kwestionować tylko podwyżkę, o której mowa w art. 8a ust. 4, to trybu tego nie można zastosować do zakwestionowania podwyżki, w wyniku której wysokość czynszu nie przekroczy w skali roku 3% wartości odtworzeniowej lokalu, choćby nawet obiektywnie podwyżka ta nie była uzasadniona. W zakresie tym uwagi dotyczące kolizji art. 8a ust. 4 ustawy lokatorskiej z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 76 Konstytucji zachowują – zdaniem wnioskodawcy – aktualność.

Ustawa nie określa kryteriów, na podstawie których sąd miałby dokonywać kontroli podwyżki czynszu, ponieważ kryterium takim z pewnością nie jest „zasadność” bądź „niezasadność” podwyżki. W braku normatywnych wskazówek sądowa kontrola podwyżek czynszu musi cechować się daleko idącą arbitralnością, a to oznacza – zdaniem wnioskodawcy – że ustawodawca nie stworzył skutecznego mechanizmu kontroli,

odpowiadającego gwarancjom ochrony prawa własności oraz innych praw majątkowych, wynikającym z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Kryterium „zasadności” bądź „niezasadności” nabiera znaczenia normatywnego dopiero, gdy odnoszone jest do konkretnych składowych czynszu oraz innych opłat za używanie lokalu, a także do godziwego zysku pobieranego przez właściciela. Tymczasem ustawa lokatorska nie określa ani wymienionych składowych, ani też nie posługuje się kategorią godziwego zysku. Tym samym zarówno właściciele lokali jak i osoby zajmujące je na podstawie innego tytułu prawnego skazani zostali na całkowitą nieprzewidywalność wyniku sporu sądowego w tym zakresie, co prowadzi do wniosku o niezgodności art. 8a ust. 5 ustawy lokatorskiej z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wnioskodawca zwrócił uwagę, że z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wynika nakaz przestrzegania zasad poprawnej legislacji, funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. W jego świetle niedopuszczalne jest stanowienie przepisów, dających organom państwa (w tym przypadkiem sądom) całkowitą swobodę (wiodącą do dowolności rozstrzygnięć), prowadziłoby to bowiem do wyznaczania przez te organy rzeczywistych konturów konstytucyjnych wolności i praw. Przepisy powinny być na tyle precyzyjne, aby zapewnione były ich jednolita wykładnia i stosowanie, a tego wymogu art. 8a ust. 5 ustawy lokatorskiej nie spełnia, ponieważ nie daje sądom narzędzi pozwalających na pozbawioną arbitralności ocenę „zasadności” bądź „niezasadności” podwyżki. Dlatego też art. 8a ust. 5 ustawy lokatorskiej jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Ad 3. Stosownie do art. 8a ust. 6 pkt 1 ustawy lokatorskiej, lokator kwestionujący podwyżkę obowiązany jest uiszczać czynsz w dotychczasowej wysokości do dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu kończącego postępowanie w sprawie. Nie jest jasne, czy w razie uznania przez sąd podwyżki czynszu za zasadną bądź częściowo zasadną, lokator ma obowiązek wyrównać wysokość czynszu za okres po upływie terminu wypowiedzenia czy też – jak wskazywałaby literalna treść art. 8a ust. 6 pkt 1 ustawy – prawny obowiązek uiszczania czynszu lub opłat w zwiększonej wysokości powstaje dopiero z dniem uprawomocnienia się orzeczenia sądowego. Zaskarżony przepis nie gwarantuje pewności prawa ani nie zapewnia bezpieczeństwa prawnego, a wręcz przeciwnie – umożliwia w sprawach ściśle związanych ze sferą konstytucyjnych praw podmiotowych określonych w art. 64 Konstytucji skrajnie niejednorodną wykładnię. Rzecznik Praw Obywatelskich nie przesądził żadnego z jej kierunków, stwierdził jednak, że redakcja przepisu jest tak nieprecyzyjna, iż zastosowane techniki wykładni mogą prowadzić do skrajnie różnych rezultatów, a takiego sposobu redakcji przepisów prawa nie da się pogodzić z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Ad 4 i 5. Zgodnie z art. 8a ust. 7 pkt 1 i 2 ustawy lokatorskiej, art. 8a ust. 1-6 nie stosuje się do podwyżek nieprzekraczających w skali roku 10% dotychczasowego czynszu, ani do opłat za używanie lokalu, ponoszonych przez członków spółdzielni mieszkaniowych (dalej: spółdzielców) oraz osoby niebędące członkami spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu (dalej: niespółdzielców), na podstawie art. 4 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.; dalej: ustawa spółdzielcza).

Wynika stąd, że w odniesieniu do powyższych kategorii podwyżek: po pierwsze nie stosuje się przepisów ustawy dotyczących wypowiedzania czynszu (istnieje np. możliwość ustalenia w umowie krótszego niż 3-miesięczny terminu wypowiedzenia), po wtóre, podwyżka może nastąpić także, gdy nie jest obiektywnie uzasadniona (a na właścicielu nie ciąży obowiązek przedstawienia na piśmie jej przyczyn ani kalkulacji), po trzecie zaś nie

istnieje możliwość kwestionowania podwyżki w trybie określonym art. 8a ust. 5 ustawy (co wynika z faktu, że podwyżka może nastąpić nie tylko w uzasadnionych przypadkach).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich mechanizm zastosowany w art. 8a ust. 7 pkt 1 ustawy lokatorskiej pozwala właścicielom na niekontrolowane (za pomocą ustawowych instrumentów) dokonywanie podwyżek czynszu, o ile tylko nie przekroczą one w skali roku 10% dotychczasowego czynszu. Oznacza to, że ustawodawca wbrew dyrektywie z art. 76 Konstytucji, zamiast chronić lokatorów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi (polegającymi na pozbawionym ekonomicznego uzasadnienia podwyższaniu opłat za używanie mieszkania), stworzył regulację zachęcającą w istocie do stosowania takich praktyk.

Zaskarżony przepis koliduje z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ przewidziane instrumenty realizacji konstytucyjnych gwarancji zostały wyłączone w stosunku do lokatorów, wobec których właściciel stosuje podwyżkę nieprzekraczającą w skali roku 10% dotychczasowego czynszu. Ustawodawca zastosował więc odmienne standardy ochronne w odniesieniu do praw majątkowych tej samej treści, w zależności od skali podwyżki w relacji do dotychczas opłacanego czynszu. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nakaz równej ochrony praw majątkowych, wynikający z art. 64 ust. 2 Konstytucji, nie ma charakteru absolutnego i może być ograniczany w imię ochrony innych konstytucyjnie istotnych wartości, jednak zróżnicowanie ochrony tożsamych praw majątkowych powinno zostać skonfrontowane z kryteriami przyjętymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W analizowanej sprawie za odstępstwem od konstytucyjnych gwarancji równej ochrony praw majątkowych nie przemawiała konieczność ochrony praw właścicieli lokali.

Konsekwencją przewidzianego w art. 8a ust. 7 pkt 2 ustawy lokatorskiej wyłączenia stosowania jej art. 8a ust. 1-6 w odniesieniu do podwyżek opłat za używanie lokalu, ponoszonych przez spółdzielców oraz niespółdzielców, jest stosowanie do nich wyłącznie przepisów ustawy spółdzielczej. Są oni obowiązani uczestniczyć w różnych wydatkach związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości w częściach przypadających na ich lokale oraz w zobowiązaniach spółdzielni z innych tytułów przez uiszczanie opłat zgodnie z postanowieniami statutu. Spółdzielnia obowiązana jest do powiadamiania osób zobowiązanych do uiszczania opłat na co najmniej 14 dni przed upływem terminu ich wnoszenia, ale nie później niż ostatniego dnia miesiąca poprzedzającego ten termin, zaś zmiana wysokości opłat wymaga uzasadnienia. Zarówno spółdzielcy jak i niespółdzielcy mogą kwestionować zasadność zmiany wysokości opłat bezpośrednio na drodze sądowej, jednak wystąpienie na nią nie zwalnia ich z obowiązku wnoszenia opłat w zmienionej wysokości. W tym świetle wyłączenie zawarte w art. 8a ust. 7 pkt 2 ustawy lokatorskiej oznacza, iż do ochrony lokatorów – spółdzielców i niespółdzielców – w zakresie podwyżki opłat za używanie lokali, stosuje się o wiele niższe standardy niż do ochrony pozostałych lokatorów (znacznie krótszy termin wypowiedzenia, obowiązek uiszczania opłat w zmienionej wysokości, nawet w razie ich kwestionowania przed sądem, obciążenie ciężarem dowodu).

Jak wynika z szerokiej definicji „lokatora”, zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy lokatorskiej, pierwotnym założeniem ustawodawcy było kompleksowe uregulowanie minimalnych standardów ochrony lokatorów niezależnie od tytułu prawnego, na podstawie którego zajmują lokale mieszkalne. Przemawia za tym również art. 3 ust. 3 ustawy lokatorskiej, według którego jej przepisy nie naruszają przepisów innych ustaw regulujących ochronę praw lokatora w sposób dlań korzystniejszy. Co do zasady więc ustawa lokatorska miała gwarantować minimalne standardy ochronne, zaś przepisy szczególne mogły jedynie te standardy podwyższać. Nie ulega wątpliwości, że art. 8a ust. 7 pkt 2 ustawy lokatorskiej zasadę tę łamie, wprowadza bowiem – w stosunku do

lokatorów zajmujących mieszkania w budynkach spółdzielczych – standardy ochronne wyraźnie niższe od przewidzianych ustawą lokatorską. Okoliczność ta – sama w sobie nie stanowiłaby naruszenia Konstytucji, bo ustawodawca może wprowadzać odstępstwa do przyjętych przez siebie zasad. Powstaje jednak – zdaniem wnioskodawcy – pytanie o to, czy granice swobody regulacyjnej nie zostały przekroczone. Choć zarówno art. 75 ust. 2 jak i art. 76 Konstytucji są zaliczane do przepisów kształtujących zasady polityki państwa, a więc niedających wymienionym w nich podmiotom bezpośrednich konstytucyjnych praw podmiotowych, to jednak wynika z nich adresowany do ustawodawcy nakaz określenia minimalnych standardów, które powinny obejmować wszystkich lokatorów. Ich ewentualne zróżnicowanie powinno pozostawać w związku z istotą danego stosunku prawnego. Oczywiście jest, że art. 8a ust. 7 pkt 2 ustawy lokatorskiej łamie wyznaczony nią minimalny standard ochrony lokatorów przed nadmiernymi opłatami za mieszkanie. Uczynione przez ustawodawcę odstępstwo w zakresie ochrony praw majątkowych przysługujących lokatorom budynków spółdzielczych nie znajduje uzasadnienia w art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie istnieje bowiem konstytucyjnie motywowana konieczność skrócenia terminu wypowiedzenia wysokości opłat za używanie lokalu ani też konieczność uiszczania podwyższonych opłat, pomimo zakwestionowania podwyżki przez sąd. Tym samym – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – art. 8a ust. 7 pkt 2 ustawy lokatorskiej jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ad 6. Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy lokatorskiej podwyższanie czynszu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, nie może być dokonywane częściej niż co 6 miesięcy. Przepis ten miał w założeniu pełnić funkcję ochronną, nie pozwalając właścicielowi na zbyt częste podwyżki czynszu. Ustawodawca nie określił jednak, czy punktem początkowym, od którego należy liczyć okres sześciomiesięczny jest data złożenia oświadczenia woli o wypowiedzeniu dotychczasowej wysokości czynszu, data upływu okresu wypowiedzenia czy może data uprawomocnienia się wyroku sądowego wydanego w sprawie zasadności podwyżki. Tej wady legislacyjnej nie da się usunąć w drodze powszechnie aprobowanej wykładni, wyklucza też ona jednolite stosowanie prawa, co daje zainteresowanym stronom stosunku prawnego pole całkowicie dowolnej interpretacji, a tym samym dodatkowych konfliktów. Oznacza to – w opinii wnioskodawcy – że art. 9 ust. 1 ustawy lokatorskiej jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji (określoności przepisów prawa) wynikającą z art. 2 Konstytucji.

2. Pismem z 26 stycznia 2006 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, stwierdzając, że:

1) art. 8a ust. 5, ust. 6 pkt 1 i art. 9 ust. 1 ustawy lokatorskiej są niezgodne z art. 2 Konstytucji,

2) art. 8a ust. 7 pkt 2 ustawy lokatorskiej jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

3) art. 8a ust. 4 i ust. 7 pkt 1 ustawy lokatorskiej są zgodne z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 76 Konstytucji.

W opinii Prokuratora Generalnego zbędna jest powtórna analiza przepisów, o których Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w swoich orzeczeniach krytycznie; w szczególności ponownej oceny nie wymagają przepisy, którym wnioskodawca zarzucił naruszenie zasad przyzwoitej legislacji (art. 8a ust. 5, ust. 6 pkt 1 i art. 9 ust. 1 ustawy). W konsekwencji Prokurator Generalny uznał art. 8a ust. 5, ust. 6 pkt 1 i art. 9 ust. 1 ustawy lokatorskiej za niespełniające wymagań przyzwoitej legislacji, a zatem naruszające art. 2 Konstytucji. W związku z tym uznał poddawanie kontroli art. 8a ust. 5 ustawy w aspekcie pozostałych wzorców (art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 76 Konstytucji) za bezprzedmiotowe.

W odniesieniu do art. 8a ust. 7 pkt 2 ustawy lokatorskiej Prokurator Generalny, opierając się na postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 29 czerwca 2005 r. S 1/05 (OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 77; dalej: postanowienie sygnalizacyjne), uznał, że ustawa spółdzielcza może zawierać własne przepisy dotyczące ochrony praw lokatorów, o ile zapewnią one jednak ochronę o zakresie co najmniej takim, jak przewidziany ustawą lokatorską. Wskazał więc, że samo wyłączenie możliwości stosowania art. 8a ust. 1-6 ustawy lokatorskiej, w odniesieniu do podwyższenia spółdzielcom i niespółdzielcom opłat za używanie lokalu, nie powodowałoby automatycznie niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu, gdyby przepisy ustawy spółdzielczej gwarantowały lokatorom ochronę na poziomie nie gorszym niż czyni to ustawa lokatorska. Skoro jednak ustawa spółdzielcza nie spełnia minimalnego standardu ochrony lokatorów, wyłączenie zawarte w zaskarżonym art. 8a ust. 7 pkt 2 ustawy lokatorskiej powoduje stosowanie do ochrony praw spółdzielców i niespółdzielców przepisów konstytucyjnie wadliwych. Zaskarżony przepis narusza art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, prowadząc do nieuzasadnionego ograniczenia praw pewnego kręgu lokatorów. Uzupełniając Prokurator Generalny zauważył, że dla zapewnienia lokatorom spółdzielni mieszkaniowych odpowiedniego standardu ochrony wystarczy wyeliminowanie z porządku prawnego art. 8a ust. 7 pkt 2 ustawy lokatorskiej, bez konieczności dokonywania w nim zmian legislacyjnych, znajdzie bowiem wówczas zastosowanie zasada pierwszeństwa – zawarty w art. 3 ust. 3 ustawy lokatorskiej nakaz stosowania jej przepisów, gdy unormowania innych ustaw są mniej od niej korzystne.

Odnosząc się do art. 8a ust. 4 i ust. 7 pkt 1 ustawy lokatorskiej, Prokurator Generalny stwierdził, że przepisy te uzależniają zastosowanie szczególnego trybu podwyższania czynszu od wielkości podwyżki. Korzystny dla lokatorów tryb polega na obowiązkowym zastosowaniu przez właściciela trzymiesięcznego terminu wypowiedzenia wysokości czynszu (art. 8a ust. 2 ustawy), z możliwością żądania przez lokatora uzasadnienia podwyżki na piśmie (art. 8a ust. 4 ustawy), a także na przyznaniu lokatorowi uprawnienia do jej kwestionowania przed sądem, z zachowaniem prawa do uiszczenia czynszu w dotychczasowej wysokości (art. 8a ust. 5 w zw. z ust. 6). Z obu tych przepisów wynika, że tryb taki znajduje pełne zastosowanie jedynie w sytuacji, gdy na skutek podwyżki, wysokość czynszu przekroczy w skali roku 3% wartości odtworzeniowej lokalu i będzie zarazem wyższa w skali roku od 10% dotychczasowego czynszu. Jeśli natomiast w wyniku podwyżki próg 3% wartości odtworzeniowej lokalu nie zostanie przekroczony, to bez względu na wysokość podwyżki (np. 15% dotychczasowego czynszu) nie będzie ona podlegać kontroli sądowej. Równocześnie jednak wszystkie podwyżki przekraczające w skali roku 10% dotychczasowego czynszu (nawet te nie powodujące przekroczenia 3% wartości odtworzeniowej lokalu) objęte są obowiązkiem zachowania trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia wysokości czynszu. Zarzut wnioskodawcy nie został skierowany przeciwko ustaleniu konkretnych progów wartości odtworzeniowej (3%) i wysokości podwyżki (10% dotychczasowego czynszu), lecz przeciwko uzależnieniu prawa do skorzystania przez lokatora z drogi sądowej od skali podwyżki. Prokurator Generalny wskazał, że podstawowa różnica polega na wstrzymaniu – w wyniku wniesienia pozwu w trybie ustawy lokatorskiej – obowiązku uiszczenia czynszu w podwyższonej wysokości, do chwili wydania ostatecznego rozstrzygnięcia. Ten tryb kwestionowania podwyżki chroni lokatorów, ograniczając jednocześnie uprawnienia właścicieli lokali, którzy nie mogą skutecznie domagać się podwyższonego czynszu, jeśli lokator skorzystał z przysługującego mu prawa. Ustawodawca, wprowadzając kryterium wielkości podwyżki czynszu, miał obowiązek wyważyć usprawiedliwione interesy lokatorów i właścicieli. Przyznanie wszystkim lokatorom jednakowego standardu ochrony prowadziłoby – w opinii Prokuratora Generalnego – do naruszenia wymaganej równowagi praw lokatorów i

praw właścicieli. Jego zdaniem ochrona lokatorów przed nadmiernymi podwyżkami, powinna być regulowana z zachowaniem proporcji w zakresie ograniczania uprawnień właścicielskich. Wprowadzone kryterium wielkości podwyżki służy zrównoważeniu na pewnym poziomie interesów obu stron stosunku prawnego; zapewnienie wszystkim lokatorom przewidzianego w ustawie lokatorskiej szczególnego trybu ochrony pozostawałoby w konflikcie z realizacją uprawnień właścicieli. Dlatego też Prokurator Generalny uznał art. 8a ust. 7 pkt 1 ustawy lokatorskiej za zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wskazał również, że przepis ten nie koliduje z art. 76 Konstytucji, ponieważ nie pozbawia najemców ochrony przed nieuzasadnionymi podwyżkami czynszów, lecz jedynie ogranicza możliwość zastosowania szczególnej procedury ochronnej wobec ich podwyżek. Naruszenie art. 76 Konstytucji nastąpiłoby, gdyby nie istniały w systemie prawnym procedury pozwalające na przeciwstawienie się żądaniom nieuzasadnionych podwyżek.

3. Pismem z 14 kwietnia 2006 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, uznając, że:

1) art. 8a ust. 4 ustawy lokatorskiej jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 76 Konstytucji,

2) art. 8a ust. 5 ustawy lokatorskiej jest niezgodny z art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 76 Konstytucji,

3) art. 8a ust. 6 pkt 1 ustawy lokatorskiej jest niezgodny z art. 2 Konstytucji,

4) art. 8a ust. 7 pkt 1 ustawy lokatorskiej jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 76 Konstytucji,

5) art. 8a ust. 7 pkt 2 ustawy lokatorskiej jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

6) art. 9 ust. 1 ustawy lokatorskiej jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 8a ust. 4, ust. 5 oraz ust. 7 pkt 1 i 2 ustawy lokatorskiej z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Marszałek Sejmu zgodził się, że ustawodawca powinien kształtować pozycję prawną właścicieli oraz najemców lokali z uwzględnieniem ich usprawiedliwionych interesów. Podzielił pogląd, że na mocy art. 8a ust. 4 ustawy lokatorskiej podwyżka wysokości czynszu nieprzekraczająca w skali roku 3% wartości odtworzeniowej lokalu może nastąpić nie tylko w uzasadnionych przypadkach, a właściciel nie jest zobowiązany na żądanie lokatora przedstawić na piśmie jej przyczyny ani kalkulacji. Ponadto w myśl art. 8a ust. 5 ustawy lokator nie może zakwestionować takiej podwyżki na drodze sądowej. Tym samym – w opinii Marszałka Sejmu – nie ulega wątpliwości, że wymienione przepisy nie chronią w dostatecznym zakresie interesów lokatorów. Z uwagi na zróżnicowany standard lokali, dochodzenie do granicy 3% wartości odtworzeniowej lokalu powinno odbywać się w różnym tempie, więc za niesłuszne należy uznać pozbawienie ochrony wynikającej z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji tych najemców lokali, wobec których podwyżka czynszu – nawet nieusprawiedliwiona – nie przekroczy owego pułapu.

Wynikające z art. 8a ust. 7 pkt 1 ustawy lokatorskiej zastosowanie różnych standardów ochronnych w zależności od wysokości podwyżki w stosunku do dotychczasowego czynszu skutkuje – zdaniem Marszałka Sejmu – nieuzasadnionym różnicowaniem ochrony praw lokatorów, gdy tymczasem ochrona praw majątkowych wynikająca z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji powinna mieć zastosowanie wobec wszystkich lokatorów.

Wyłączenie na podstawie art. 8a ust. 7 pkt 2 ustawy lokatorskiej spółdzielców i niespółdzielców spod działania przepisów umożliwiających żądanie przedstawienia przyczyn podwyżek i ich kalkulacji, sądową ich kontrolę oraz przewidujących rozwiązanie

umowy z upływem okresu wypowiedzenia, Marszałek Sejmu uznał za naruszające zasadę równości. Nie ma w jego opinii powodów, dla których osoby podlegające ustawie spółdzielczej miałyby być chronione w mniejszym stopniu niż pozostali lokatorzy, a szczególne zastrzeżenie budzi ograniczenie możliwości poddania podwyżek sądowej kontroli. W związku z tym Marszałek Sejmu uznał art. 8a ust. 7 pkt 2 ustawy lokatorskiej za niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 8a ust. 4, ust. 5 i ust. 7 pkt 1 ustawy lokatorskiej z art. 76 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdził, że przyjęte w nich rozwiązania w nieuzasadniony sposób powodują pozbawienie lokatorów ochrony, a zatem są niezgodne z art. 76 Konstytucji. Marszałek Sejmu zgodził się też, że brzmienie art. 8a ust. 5 ustawy lokatorskiej jest niepełne i nieprecyzyjne, więc przepis ten jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji.

Oceniając zarzut niekonstytucyjności art. 8a ust. 6 pkt 1 ustawy lokatorskiej, Marszałek Sejmu uznał, że jego nieokreślona i niejasna redakcja uniemożliwia precyzyjne ustalenie treści normy prawnej i powoduje niepewność adresatów co do ich praw i obowiązków, co stanowi naruszenie wymagań konstytucyjnych. Przyznał on zatem, że art. 8a ust. 6 pkt 1 ustawy lokatorskiej jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu zgodził się z zarzutem niekonstytucyjności art. 9 ust. 1 ustawy lokatorskiej, uznając, że powstające w związku z tym przepisem istotne trudności interpretacyjne ukazują brak staranności legislacyjnej oraz powodują, że nie sposób jednoznacznie określić rzeczywisty sens i zakres stosowania przepisu, co oznacza jego niezgodność z art. 2 Konstytucji.

II

Na rozprawie 17 maja 2006 r. uczestnicy postępowania w pełni podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich wniósł o odroczenie wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w zakresie art. 8a ust. 5 i ust. 6 pkt 1 oraz art. 9 ust. 1 ustawy lokatorskiej.

W związku z różnicą stanowisk wnioskodawcy i Prokuratora Generalnego w zakresie konstytucyjności art. 8a ust. 4 i ust. 7 pkt 1, przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich podkreślił, że nie istnieją przesłanki uzasadniające różnicowanie stopnia ochrony stosunków prawnych o identycznej treści. W kwestii tej przedstawiciel Prokuratora Generalnego wskazał, że ochrona lokatora, na szczególnych zasadach przy minimalnych podwyżkach, powodowałaby blokadę tych podwyżek do czasu rozstrzygnięcia sporu, tymczasem dbając o interesy lokatorów, należy również pamiętać o interesach właścicieli.

Przedstawiciel Sejmu poinformował, że mimo postanowienia sygnalizacyjnego i uznania przez Sejm zaskarżonych przepisów za niezgodne z Konstytucją, w parlamencie nie toczą się prace nad nowelizacją ustawy lokatorskiej. Według jego wiedzy we właściwych komisjach sejmowych nie odbyła się również żadna dyskusja nad postanowieniem sygnalizacyjnym. Potwierdził natomiast, że trwają prace nad nowelizacją ustawy spółdzielczej, i uznał, że skoro członkowie spółdzielni wnoszą wkład w budowę budynku mieszkalnego, a najemcy takiego wkładu w jego powstanie nie wnoszą, to nieporozumieniem jest pozbawienie spółdzielców wyższych standardów ochronnych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Ochrona praw lokatorów, sposób obliczania wysokości czynszu i opłat oraz prawa właścicieli mieszkań należą do zagadnień często rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny. Z jednej strony świadczy to o szczególnym znaczeniu tej problematyki i jej społecznej doniosłości, z drugiej jednak dowodzić może wręcz wyjątkowej i wieloletniej nieudolności ustawodawcy w sprawiedliwym i spełniającym konstytucyjne wymogi uregulowaniu tych kwestii, w sposób miarkujący – *ex aequo et bono* – prawa obu stron stosunków prawnych, łączących właścicieli mieszkań z ich najemcami, czy użytkownikami na podstawie innych tytułów.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że liczne zagadnienia poruszone przez wnioskodawcę zostały już wyjaśnione w jego orzecznictwie, które w znaczącym stopniu determinuje niniejsze rozstrzygnięcie; szczególne znaczenie ma powołane wyżej postanowienie sygnalizacyjne, wyznaczające ustawodawcy kierunek unormowań.

Trybunał Konstytucyjny z niepokojem stwierdza brak reakcji właściwych organów państwa na zastrzeżenia podnoszone względem obowiązującej ustawy lokatorskiej tak w jego orzecznictwie, jak i w wystąpieniach Rzecznika Praw Obywatelskich. Z posiadanych informacji wynika, że w parlamencie nie toczą się obecnie żadne prace, które zmierzałyby do usunięcia stanu niezgodności przepisów ustawy lokatorskiej z Konstytucją, a prace rządu w tym zakresie pozostają na wczesnym etapie uzgodnień międzyresortowych. Dzieje się tak pomimo upływu niemal roku od wydania przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia sygnalizacyjnego oraz mimo faktu, że Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgadza się z zarzutami wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 25 sierpnia 2005 r., czemu dał wyraz w pisemnym stanowisku i podczas rozprawy. Taka praktyka, prowadząca się do faktycznego ignorowania przez władze wykonawczą i ustawodawczą wyraźnych wskazań co do wprowadzenia zmian koniecznych z punktu widzenia praw i wolności obywateli, w oczekiwaniu na kolejne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego eliminujące niekonstytucyjne przepisy, musi zostać oceniona krytycznie.

2. Zaskarżony w znaczącym, a w zasadzie w podstawowym zakresie art. 8a ustawy lokatorskiej dodany został mocą art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw (tekst pierwotny Dz. U. Nr 281, poz. 2783 ze zm.) i wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2005 r. Stanowić miał *antidotum* na gwałtowny wzrost czynszów, spodziewany po zakończeniu 10-letniego okresu publicznej regulacji czynszów, przewidzianego ustawą z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm.). Przepis ten – w połączeniu z art. 9 ustawy – normuje w sposób wyczerpujący kwestie podwyższania wysokości czynszu przez właściciela, statuuje też tryb kwestionowania podwyżek. W myśl unormowania właściciel może podnieść czynsz w drodze pisemnego (pod rygorem nieważności) wypowiedzenia jego dotychczasowej wysokości (art. 8a ust. 1 i 3 ustawy). Wypowiedzenie takie musi nastąpić najpóźniej na koniec miesiąca kalendarzowego, z zachowaniem terminów wypowiedzenia (3 miesiące, chyba że strony ustalą termin dłuższy – art. 8a ust. 1 i 2 ustawy). Podwyżki czynszu – z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela (czyli opłat za dostawy mediów) – nie mogą następować częściej niż co 6 miesięcy (art. 9 ust. 1 ustawy). Podwyżka, w wyniku której wysokość czynszu przekroczy w skali roku 3% wartości odtworzeniowej lokalu, może nastąpić tylko w uzasadnionych przypadkach (art. 8a ust. 4 ustawy) i wiąże się z obowiązkiem pisemnego przedstawienia jej przyczyn i kalkulacji (na pisemne żądanie lokatora w terminie 7 dni – art. 8a ust. 4). Taką podwyżkę lokator może w ciągu dwóch miesięcy od dnia wypowiedzenia zakwestionować na drodze sądowej, wnosząc o ustalenie jej bezzasadności (czy też zasadności w innej wysokości;

ciężar dowodu spoczywa na właścicielu), może także odmówić przyjęcia podwyżki, co skutkuje rozwiązaniem umowy po upływie okresu wypowiedzenia (art. 8a ust. 5). W przypadku wystąpienia do sądu lokator obowiązany jest uiszczać czynsz w dotychczasowej wysokości aż do dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu kończącego postępowanie w sprawie (art. 8a ust. 6 pkt 1). Żadne z wyżej przedstawionych unormowań nie dotyczy podwyżek, które nie przekraczają w skali roku 10% dotychczasowego czynszu (art. 8a ust. 7 pkt 1), ani podwyżek opłat ponoszonych przez spółdzielców i niespółdzielców na podstawie ustawy spółdzielczej (art. 8a ust. 7 pkt 2).

Wnioskodawca zakwestionował po pierwsze faktyczną dopuszczalność każdej – nawet nieuzasadnionej – podwyżki, jeżeli nie będzie ona prowadziła do przekroczenia w skali roku 3% wartości odtworzeniowej lokalu (co w praktyce oznacza dopuszczenie nieuczciwych praktyk rynkowych pod warunkiem nieprzekroczenia pewnej granicy). Po wtóre wskazał na niemożność zakwestionowania powyższej (choćby obiektywnie nieuzasadnionej) podwyżki przed sądem. Po trzecie podkreślił, że ustawa nie określa obiektywnych kryteriów, pozwalających sądowi na ocenę podwyżki czynszu, a kryterium „zasadności” (bądź „niezasadności”) jest niewystarczające i prowadzić może do arbitralności rozstrzygnięć. Po czwarte wnioskodawca wskazał, że w razie uznania przez sąd podwyżki czynszu za zasadną bądź częściowo zasadną nie jest jasne, czy lokator ma obowiązek wyrównania wysokości czynszu za okres pomiędzy upływem terminu wypowiedzenia a werdyktem sądu, czy też prawny obowiązek uiszczania czynszu w zwiększonej wysokości powstaje dopiero z dniem uprawomocnienia się orzeczenia. Po piąte wątpliwości wnioskodawcy wzbudza niestosowanie art. 8a ust. 1-6 ustawy lokatorskiej do podwyżek nieprzekraczających w skali roku 10% dotychczasowego czynszu oraz do podwyżek opłat ponoszonych przez spółdzielców i niespółdzielców w spółdzielniach mieszkaniowych. Po szóste wnioskodawca zakwestionował brak określenia początku biegu sześciomiesięcznego terminu „blokującego” kolejną podwyżkę czynszu w zakresie opłat zależnych od właściciela; niejasność, czy początkiem tego terminu jest data złożenia oświadczenia o wypowiedzeniu dotychczasowej wysokości czynszu, data upływu jego okresu czy też data uprawomocnienia się orzeczenia sądu, wyklucza jednolite stosowanie prawa i może prowadzić do dodatkowych konfliktów.

3. Powołane przez wnioskodawcę wzorce kontroli były już wielokrotnie analizowane i doczekały się bogatego orzecznictwa, Trybunał Konstytucyjny uznaje przeto za celowe przytoczenie jedynie zasadniczych ustaleń ich dotyczących.

Art. 2 Konstytucji powołany został ze względu na fakt naruszenia zasad przyzwoitej legislacji przez niewłaściwą redakcję przepisów, prowadzącą do dowolności rozstrzygnięć sądów, a zatem godzącą w pewność prawa i zaufanie do państwa. W wyroku z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00 (OTK ZU nr 3/2001, poz. 51), Trybunał Konstytucyjny stwierdził między innymi, że przepisy „muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności (...). Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie”. Z kolei w wyroku z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 217), Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „przepis (...) powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie”, a w wyroku z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02 (OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13), wskazał, że „niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu

prawnego rodzi niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza (...) nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji”, co może prowadzić organy stosujące prawo „do wcielania się w rolę prawodawcy lub jego zastępowania”.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji formułuje przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności, którymi są: ustawowa forma ograniczenia; istnienie konieczności jego wprowadzenia w demokratycznym państwie; funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa i wolności. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 maja 1999 r., sygn. K. 13/98 (OTK ZU nr 4/1999, poz. 74), przesłanka „konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie” z jednej strony stawia przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania ingerencji w danym stanie faktycznym, z drugiej zaś – winna być rozumiana jako wymóg stosowania środków prawnych skutecznych (rzeczywiście służących realizacji zamierzonych celów), ale tylko tych niezbędnych (chroniących określone wartości w sposób bądź w stopniu nieosiągalnym przy zastosowaniu innych środków). Owa niezbędność oznacza również nakaz stosowania środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu, bo ingerencja w sferę statusu jednostki musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie. „Konieczność”, o której mowa w omawianym przepisie Konstytucji, mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń.

Art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji gwarantuje prawo do własności i innych praw majątkowych oraz równą ich ochronę. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (m.in. wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3) wynika, że prawo własności, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, może jednak podlegać ograniczeniom, a tym samym jego ochrona nie może mieć charakteru absolutnego. Określenie „istoty” prawa własności musi nawiązywać do podstawowych jego składników, które obejmują w szczególności możliwość korzystania z przedmiotu własności oraz pobierania pożytków. Możliwości te mogą być poddawane przez ustawodawcę różnego rodzaju ograniczeniom dopuszczalnym, o ile zadość czynią wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 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 prawa własności, co jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Ocena każdego konkretnego unormowania ingerującego w prawo własności musi być przy tym dokonywana na tle wszystkich ograniczeń już istniejących. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że jednym z podstawowych składników prawa własności jest możliwość pobierania pożytków, która wprawdzie może być przez ustawodawcę regulowana i ograniczana (m.in. ze względu na socjalny kontekst korzystania z własności oraz na obowiązki, jakie własność rodzi wobec ogółu), a w skrajnych wypadkach nawet przejściowo wykluczana, jeśli jednak ustawodawca stawia właściciela w sytuacji, w której jego własność musi mu przynosić straty, a zarazem nakłada nań obowiązek łożenia na utrzymanie przedmiotu tej własności w określonym stanie, to można mówić o ograniczeniu naruszającym „istotę” prawa własności.

Z art. 75 i art. 76 Konstytucji wynika spoczywający na władzy publicznej obowiązek zagwarantowania trwałości stosunku prawnego, stanowiącego podstawę korzystania z mieszkania, oraz nakaz ochrony lokatorów przed wygórowanymi opłatami za korzystanie z mieszkania. Artykuł 76 Konstytucji upoważnia ustawodawcę do wprowadzania regulacji prewencyjnych, zapobiegających występowaniu nieuczciwych

praktyk rynkowych (np. niesprawiedliwemu rozłożeniu ciężarów związanych z utrzymaniem budynku). Stanowi on również konstytucyjną podstawę wprowadzenia sankcji wobec osób dopuszczających się takich praktyk (np. obowiązku wynagrodzenia wyrządzonej szkody), nie może jednak stać się źródłem dodatkowych korzyści dla pokrzywdzonego. Przepis ten nakłada na władze publiczne obowiązek ochrony najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Władze publiczne mogą zapewnić tę ochronę między innymi przez ustanowienie regulacji ustawowych zapobiegających nadmiernym i arbitralnym opłatom za korzystanie z lokalu, co oznacza, że władze publiczne uprawnione są do ingerencji w stosunki cywilnoprawne i w prawo własności. Jak Trybunał Konstytucyjny wskazał w wyroku z 10 października 2000 r., sygn. P. 8/99 (OTK ZU nr 6/2000, poz. 190): „kolizja pomiędzy prawami właścicieli a prawami najemców nie może być traktowana liniowo [a] zapewnienie pewnego stopnia ochrony jednemu z tych praw nie musi automatycznie oznaczać uszczuplenia stopnia ochrony drugiego z nich. Ochronę obu wskazanych praw majątkowych można bowiem konstruować w oparciu o inne – zewnętrzne – środki i procedury”.

4. Odnosząc się do pierwszego zarzutu wnioskodawcy – niezgodności art. 8a ust. 4 z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 76 Konstytucji, ze względu na fakt nie objęcia pełną ochroną lokatorów, wobec których podwyżka nie doprowadziła do przekroczenia pułapu 3% wartości odtworzeniowej lokalu – należy stwierdzić, co następuje. Trybunał Konstytucyjny zdaje sobie sprawę, że fatalna sytuacja w mieszkalnictwie – będąca skutkiem dziesięcioleci publicznej gospodarki lokalami, prowadzącej do niespotykanej degradacji substancji mieszkaniowej – nie poprawi się, jeśli ustawodawca nie stworzy właścicielom możliwości realnego pozyskiwania środków umożliwiających poprawę stanu technicznego należących do nich budynków, a w dalszej kolejności również godziwego zysku. W kwestii tej ustawodawca uczynił krok we właściwym kierunku, ustanawiając pewną granicę (oczywiście przekraczalną) czynszu i różnicując – w zależności od jej przekroczenia albo nieprzekroczenia – zakres ochrony przysługującej lokatorowi. Granicą tą jest osiągnięcie przez roczny czynsz pułapu 3% wartości odtworzeniowej lokalu. Ustawodawca założył, że wszelkie podwyżki czynszu, prowadzące do zwiększenia jego wysokości z przekroczeniem wymienionego pułapu, mają podlegać szczególnym rygorom: od wymogu pisemnego wyjaśnienia przyczyn podwyżki i jej kalkulacji (na żądanie lokatora), aż po szczególną ochronę sądową. Wynika stąd – co budzi wątpliwości wnioskodawcy – że podwyżki, które nie prowadzą do przekroczenia wzmiankowanego pułapu, tej szczególnej ochronie nie podlegają.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela wątpliwości wnioskodawcy w tym względzie. Celem wprowadzenia 3-procentowego pułapu czynszu jest z jednej strony jego choćby symboliczne „urealnienie” (zbliżenie do poziomu dającego właścicielowi minimalne „pole manewru”, dalekiego jednak od poziomu czynszów pobieranych przez właścicieli na „wolnym rynku” i akceptowanych przez wielu najemców), z drugiej zaś swoista ochrona grupy lokatorów o niskich dochodach, którzy zajmują często lokale substandardowe. Logiczne jest założenie, że lokator, którego czynsz podwyższany jest powyżej wymienionego pułapu, korzysta z rozbudowanej (inna sprawa, czy skutecznej, o czym niżej) ochrony, pozwalającej na uniknięcie dyktowania wysokości czynszów w dowolnej wysokości, bez konkretnego i sprawdzalnego uzasadnienia. Temu logicznemu założeniu musi odpowiadać założenie przeciwne, iż lokatorzy, wobec których dokonano podwyżki nieprowadzącej do przekroczenia pułapu 3-procentowego, korzystają z ochrony słabszej, co nie znaczy, że są jej pozbawieni. Zarzut Rzecznika Praw Obywatelskich byłby zasadny, gdyby tacy lokatorzy nie mieli żadnych prawnych możliwości żądania kontroli podwyżki i

przeciwdziałania jej. Taka sytuacja jednak – jak trafnie wskazał Prokurator Generalny – nie ma miejsca. Nie sposób więc uznać, że stan ten – sam w sobie – narusza normy konstytucyjne i uniemożliwia ochronę przed podwyżką obiektywnie nieuzasadnioną, natomiast kwestia instrumentów prawnych, które mogą być brane pod uwagę, wychodzi poza granice niniejszej sprawy.

Wprowadzone przez ustawodawcę kryterium wysokości podwyżki pozwala na zrównoważenie interesów obu stron stosunku prawnego na pewnym poziomie – osiągnięcie celu, którym jest ochrona lokatora przed nadmiernymi podwyżkami, odbywa się z poszanowaniem pewnych proporcji w ograniczaniu uprawnień właścicieli. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przyznanie wszystkim lokatorom jednakowego standardu ochrony – do czego prowadziłoby orzeczenie po myśli wnioskodawcy – oznaczałoby po pierwsze naruszenie delikatnej równowagi pomiędzy prawami lokatorów a prawami właścicieli, ponadto zaś łatwo mogłoby się obrócić przeciwko interesom tych pierwszych. Możliwość kwestionowania każdej podwyżki w trybie określonym art. 8a ust. 5 ustawy lokatorskiej doprowadziłaby bowiem do znaczącego wzrostu liczby spraw przed sądami, to zaś musiałoby się przełożyć na wydłużenie czasu niezbędnego do uzyskania prawomocnych rozstrzygnięć. Tymczasem ochrona przed podwyżką czynszu może być uznana za efektywną, tylko jeśli prowadzi do szybkiego uzyskania werdyktu sądu. *Sui generis* „odroczenie” opłacania czynszu na czas postępowania (art. 8a ust. 6 pkt 1 ustawy) jest w tym względzie *remedium* dyskusyjnym – prowadzącym w istocie po pierwsze do swoistego „kredytowania” lokatorów przez właściciela, po wtóre zaś do kumulacji obciążenia lokatora kwotą wielomiesięcznej podwyżki (choć to akurat jest kwestia dyskusyjna, o której mowa w punkcie 5 uzasadnienia).

Skoro art. 8a ust. 4 nie pozbawia lokatorów ochrony przed nieuzasadnionymi podwyżkami czynszów (w „zwykłym” trybie właściwym dla spraw cywilnych), ale jedynie ogranicza możliwość zastosowania szczególnej procedury ochronnej, to nie sposób uznać, że ustawodawca dopuścił się naruszenia wskazanych we wniosku przepisów Konstytucji.

5. Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 8a ust. 5 ustawy lokatorskiej z wymienionymi we wniosku normami konstytucyjnymi, Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że wyżej przedstawione uwagi co do konstytucyjności ograniczenia normowanego tym przepisem trybu kwestionowania podwyżek (tylko do podwyżek prowadzących do przekroczenia przez czynsz pułapu 3% wartości odtworzeniowej lokalu) w aspekcie art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 76 ustawy zasadniczej zachowują aktualność.

Wnioskodawca trafnie jednak dostrzega, że ustawa lokatorska nie określa kryteriów pozwalających sądowi na wydanie rozstrzygnięcia opartego na racjonalnych przesłankach. Nie ulega wątpliwości, że kryterium takim nie jest „zasadność” czy też „bezzasadność” dokonania podwyżki. Nie sposób odmówić słuszności twierdzeniu wnioskodawcy, że z punktu widzenia właściciela lokalu każda podwyżka jest „zasadna”, zmniejsza bowiem jego straty ponoszone z tytułu utrzymania budynku w należytym stanie technicznym, ewentualnie powiększa jego zysk (choć w polskich realiach jest to stan raczej rzadki), natomiast z punktu widzenia lokatora każda podwyżka – powodując wzrost jego wydatków – jest „bezzasadna”. Ten stan rzeczy prowadzić musi do daleko posuniętej nieprzewidywalności i arbitralności rozstrzygnięć sądowych. Trybunał Konstytucyjny stwierdził w postanowieniu sygnalizacyjnym, że „tryb sądowej kontroli – bez normatywnego wskazania jej przesłanek – staje się (...), jeśli nie iluzoryczny, to na pewno bardzo utrudniony i nieprzewidywalny. Może on też prowadzić w tych warunkach do rozstrzygnięć zgola 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”.

Nie ulega wątpliwości, że jednym z obowiązków ustawodawcy jest przestrzeganie zasad poprawnej legislacji, których respektowanie jest funkcjonalnie związane z pewnością i bezpieczeństwem prawnym oraz z ochroną zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Tym samym za niedopuszczalne trzeba uznać funkcjonowanie w systemie prawnym przepisu, który daje organom państwa – w omawianym przypadku sądom – zbyt dużą swobodę, prowadzącą w tym przypadku do zupełnej dowolności rozstrzygnięć.

Podstawowa wada kwestionowanego przepisu wynika nie tyle z jego sformułowania, ile z braku ustawowego określenia elementów składowych czynszu i czynników uzasadniających jego podwyższanie, o czym Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się szeroko w postanowieniu sygnalizacyjnym. Dopiero wyczerpujące określenie owych składowych, w sposób analogiczny do określenia „opłat niezależnych od właściciela”, pozwoliłby sądowi na racjonalną ocenę „zasadności” albo „bezzasadności” podwyżki, a tym samym prowadziło do pewnej przewidywalności orzeczeń sądowych w tym zakresie. Milczenie ustawodawcy w kwestiach poruszonych w postanowieniu sygnalizacyjnym musi prowadzić do stwierdzenia, że art. 8a ust. 5 przez swą nieookreśloność narusza zasady przyzwoitej legislacji, a zatem jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

6. W zakresie badania art. 8a ust. 6 pkt 1 ustawy lokatorskiej pozostają w mocy poczynione wyżej uwagi co do respektowania przez ustawodawcę wymogów poprawnej legislacji. Przepis ten nie rozstrzyga, czy w razie uznania przez sąd „zasadności” (albo „częściowej zasadności”) podwyżki czynszu lokator ma obowiązek wyrównania różnicy czynszu (pomiędzy czynszem płaconym do chwili wypowiedzenia a czynszem „zasadnie” podwyższonym) za okres mieszczący się pomiędzy upływem terminu wypowiedzenia a werdyktem sądu, czy też go nie ma, bo prawny obowiązek uiszczenia podwyższonego czynszu powstaje dopiero z dniem uprawomocnienia się orzeczenia sądowego. Zaskarżony przepis – umożliwiając niejednołitą wykładnię – nie gwarantuje tym samym pewności prawa ani nie zapewnia bezpieczeństwa prawnego. Na jego gruncie nie sposób przesądzić żadnego z kierunków wykładni, co nie da się pogodzić z wymogami stawianymi przez Konstytucję. Wydaje się, że względy słuszności przemawiają za tym, by różnica czynszu była przez lokatora zwracana po wydaniu przez sąd prawomocnego orzeczenia. Korzystne dla lokatora *sui generis* „odroczenie” podwyżki czynszu na czas badania jej zasadności nie powinno przekształcać się w jej faktyczne wielomiesięczne zawieszenie, w stosunku do chwili zaistnienia uzasadnionej potrzeby jej wprowadzenia. „Kredytowanie” lokatora przez właściciela (przy założeniu zasadności podwyżki) nie może przekształcać się w środek wymuszania na właścicielu swego rodzaju „darowizny”, nie powinno też zachęcać lokatorów do bezwarunkowego i automatycznego zaskarżania wszystkich podwyżek w nadziei ich odsunięcia w czasie. Sąd kontrolujący dokonanie podwyżki, bada jej „zasadność” *ex tunc* (ocenia, czy podwyżka była „zasadna” w momencie jej wprowadzenia), nie zaś *ex nunc* (nie ocenia, czy jest „zasadna” w chwili orzekania).

W świetle powyższego przepis nie może zostać uznany za zgodny z zasadami wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

7. Artykuł 8a ust. 7 ustawy lokatorskiej wyłącza spod ustawowego „reżimu podwyżkowego” trzy kategorie podwyżek, a mianowicie: podwyżki nieprzekraczające w skali roku 10% dotychczasowego czynszu (pkt 1), podwyżki opłat ponoszonych przez

spółdzielców i niespółdzielców na podstawie ustawy spółdzielczej (pkt 2) oraz podwyżki opłat niezależnych od właściciela (pkt 3).

W zakresie zarzutów odnoszących się do ust. 7 pkt 1 rezygnacja ze stosowania art. 8a ust. 1-6 ustawy lokatorskiej pociąga za sobą – w opinii wnioskodawcy – trojake konsekwencje: umożliwia ustalenie w umowie terminu wypowiedzenia krótszego niż 3-miesięczny, pozwala na nieuzasadnianie podwyżki, nawet jeśli w jej wyniku wysokość czynszu przekroczy w skali roku 3% wartości odtworzeniowej lokalu, a także uniemożliwia lokatorowi zakwestionowanie podwyżki w trybie przewidzianym art. 8a ust. 5 ustawy lokatorskiej. Unormowanie to pozwala więc właścicielom – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – na niekontrolowane, przynajmniej przy wykorzystaniu instrumentów ustawy lokatorskiej, dokonywanie podwyżek czynszu, jeśli spełniają one wymóg nieprzekroczenia w skali roku pułapu 10% dotychczasowego czynszu.

Stwierdzić należy, że ustawodawca wyraźnie zróżnicował standardy ochronne, w zależności od skali podwyżki w relacji do dotychczas opłacanego czynszu. Można zatem uznać, że stopień ochrony lokatora uzależnił od ekonomicznej dotkliwości podwyżki. Zróżnicowanie to – samo w sobie – nie może zostać uznane za niekonstytucyjne, konieczna jest jednak analiza skutków, do jakich ono prowadzi.

W odniesieniu do potencjalnie zbyt krótkiego okresu wypowiedzenia zmieniającego wysokość czynszu, wskazać trzeba, że wynika on z umowy stron. Nawet kodeks cywilny przewiduje termin krótszy od trzymiesięcznego – zgodnie z jego art. 685¹ „Wynajmujący lokal może podwyższyć czynsz, wypowiadając dotychczasową wysokość czynszu najpóźniej na miesiąc naprzód, na koniec miesiąca kalendarzowego”, a regulacja ta, choć niekoherentna z ustawą lokatorską, nie budzi jednak wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich. Nie bez znaczenia jest również trzymiesięczny termin wypowiedzenia umowy przewidziany art. 688 kodeksu cywilnego. W związku z powyższym niebezpieczeństwo zbyt krótkiego terminu wypowiedzenia wysokości czynszu jest iluzoryczne.

W kwestii braku możliwości zaskarżenia podwyżki niższej niż 10-procentowa w trybie przewidzianym art. 8a ust. 5 ustawy lokatorskiej, aktualność zachowują ustalenia przedstawione w punkcie 4 uzasadnienia, dotyczące konstytucyjności zróżnicowania procedur podważenia podwyżki (zwykły tryb właściwy dla spraw cywilnych i tryb szczególny oparty na postanowieniach ustawy lokatorskiej).

Inaczej natomiast rzecz się przedstawia w przypadku trzeciej z konsekwencji, którą rodzi art. 8a ust. 7 pkt 1 ustawy lokatorskiej, tj. możliwości wprowadzenia podwyżki wprawdzie niższej niż 10-procentowa, powodującej jednak przekroczenie w skali roku pułapu 3% wartości odtworzeniowej lokalu. Takie unormowanie wiąże się z brakiem konieczności przedstawienia przyczyn podwyżki i jej kalkulacji oraz barkiem możliwości zaskarżenia podwyżki w trybie określonym art. 8a ust. 5 ustawy. Problem ten Trybunał Konstytucyjny poruszył w postanowieniu sygnalizacyjnym, stwierdzając, że „wyłączenie co do zasady trybu sądowej kontroli podwyżek czynszów i opłat w przypadku, jeśli nie przekraczają one w skali roku 10% dotychczasowego czynszu (...), w wielu przypadkach będzie pozbawiało lokatorów koniecznej ochrony, a niejednokrotnie może doprowadzić w ciągu kilku lat do wywindowania czynszów na poziom obiektywnie nieusprawiedliwiony”.

W nawiązaniu do ustaleń poczynionych w punkcie 4 uzasadnienia Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przekroczenie pułapu 3% wartości odtworzeniowej lokalu w drodze podwyżki niższej niż 10-procentowa to przypadek, w którym wyłączenie dokonane mocą art. 8a ust. 7 pkt 1 ustawy lokatorskiej musi być uznane za niekonstytucyjne. Skoro ustawodawca postanowił, że o szczególnym trybie sądowej kontroli podwyżek decyduje „docelowa” wysokość czynszu, to winien doprowadzić do sytuacji, w której każda podwyżka prowadząca do przekroczenia w skali roku 3% wartości odtworzeniowej lokalu

podlega kontroli w tym trybie, niezależnie od tego, czy podwyżka ta – w relacji do dotychczasowego czynszu – wynosi 5% czy 15%. W związku z powyższym art. 8a ust. 7 pkt 1 należy uznać za niezgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli w zakresie, w jakim umożliwia podwyższenie czynszu powyżej 3% wartości odtworzeniowej lokalu z pominięciem postanowień art. 8a ust. 1-6 ustawy lokatorskiej.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że analizowany przepis, pozwalając na wprowadzanie bez kontroli podwyżek nieprzekraczających w skali roku 10% dotychczasowego czynszu, wydaje się niezrozumiały i nadmiernie uprzywilejowujący właścicieli lokali. Możliwość wprowadzenia takich podwyżek jest niezależna od źródła stosunku prawnego, z którego wynika obowiązek płacenia czynszu, ponadto zaś odnosi się do czynszów, których wysokość nie przekracza 3% wartości odtworzeniowej, jest jej równa, a także takich, których wysokość ową procentową wartość przekracza. W jednakiej mierze odnosi się też do czynszów, które dawniej miały charakter „czynszów regulowanych”, jak i do „czynszów wolnych”. Na podstawie zaskarżonego przepisu wynajmujący poprzez cykl corocznych podwyżek (każdorazowo nieprzekraczających 10% dotychczasowego czynszu) może swobodnie – bez uzasadnienia, kontroli, a także bez zwiększania wartości świadczenia niepieniężnego, jakim jest udostępnienie lokalu – windować czynsze, podwyższając je ponad poziom inflacji. Problemem tym Trybunał Konstytucyjny zajął się już w orzecznictwie, stwierdzając w wyroku z 2 października 2002 r., K 48/01 (OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 62), że „upoważnienie właścicieli mieszkań do podnoszenia czynszu ponad inflację (...) jest pozbawione podstaw. Dopuszczenie, by czynsz wolny, wynegocjowany z lokatorem, rósł szybciej niż inflacja, nie znajduje żadnego uzasadnienia w realiach ekonomicznych, działa zdecydowanie proinflacyjnie, a ponadto w sposób oczywisty kłóci się z celem ustawy, którym jest – zgodnie z jej tytułem – ochrona praw lokatorów”. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na odrębność kwestii dopuszczalności podwyżek wynikających z dokonania przez właściciela budynku remontów (podnoszących standard lokalu, zwiększających jego komfort lub wpływających na zmniejszenie opłat ponoszonych odrębnie przez najemcę, np. z tytułu ogrzewania), podkreślił jednak, że obce ustawodawstwa przewidują specjalny tryb podnoszenia czynszu w takich przypadkach, chroniąc lokatora przed zaskakującymi go remontami, czy też nierzetelnym wyliczaniem ich kosztów.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że konsekwencją kwestionowanego przepisu jest umożliwienie zmuszania lokatorów, którzy zaakceptowali wynegocjowaną stawkę początkową czynszu, do wnoszenia coraz wyższych opłat za niezmienione świadczenie, co stanowi oczywiste naruszenie ich praw, chronionych wszak mocą art. 64 ust. 2 Konstytucji.

8. W zakresie zarzutów postawionych przez wnioskodawcę art. 8a ust. 7 pkt 2 ustawy lokatorskiej Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że swój pogląd w tym względzie wyraził jasno w postanowieniu sygnalizacyjnym z 29 czerwca 2005 r., sygn. S 1/05 (OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 77). Zauważył w nim, że „Ustawodawstwo dotyczące ochrony lokatorów, będące wypełnieniem konstytucyjnej normy art. 75 ust. 2 i art. 76 Konstytucji, obejmuje wszystkie osoby fizyczne zajmujące lokale mieszkalne na podstawie tytułu innego niż własność. (...) wszystkim postaciom tych praw, jako praw majątkowych, zapewniona jest ochrona przewidziana przez art. 64 ust. 2 Konstytucji. Z art. 75 ust. 2 Konstytucji nie wynika, że ochrona wszystkich lokatorów musi być uregulowana w jednej ustawie. Jeśli jednak poszczególne przypadki tej ochrony przewidziane są w różnych ustawach właściwych dla stosunków danego rodzaju, zróżnicowanie ochrony nie może być dowolne, ale powiązane być musi z charakterem prawnym tych stosunków. Uwaga ta odnosi się również do zróżnicowania środków ochrony, przewidzianych w tej samej

ustawie”. Podkreślił też, że „wprowadzenie odmiennych zasad sądowej kontroli podwyższania czynszów (...) wynikające z aktualnie obowiązującej ustawy [lokatorskiej] oraz z ustawy [spółdzielczej] – nie jest (...) uzasadnione. W jednym i drugim wypadku chodzi bowiem o identyczne cele tej kontroli oraz identyczne kryteria tej oceny, aczkolwiek katalog elementów opłat spółdzielczych z natury rzeczy musi być ograniczony. Ustawodawstwo musi w tym wypadku tworzyć konsekwentnie jednakowy poziom ochrony dla wszystkich lokatorów, określając pewne minimum standardu tej ochrony”.

Konstytucyjnie niedopuszczalne jest – w opinii Trybunału Konstytucyjnego – zróżnicowanie okresu dzielącego uzyskanie przez lokatora informacji o podwyżce czynszu (opłat za używanie lokalu spółdzielczego) a aktualizacją obowiązku jego (ich) płacenia w podwyższonej wysokości. Ustawa lokatorska odmiennie niż ustawa spółdzielcza określa długość tego okresu, który w wypadku czynszu wynosi 3 miesiące (art. 8a ust. 2 ustawy lokatorskiej), natomiast w przypadku opłat za używanie lokalu spółdzielczego – 2 tygodnie (art. 4 ust. 8 ustawy spółdzielczej). Kolejne nieuzasadnione zróżnicowanie przejawia się w odmiennym ukształtowaniu płatności po podwyżce – w razie jej zakwestionowania na drodze sądowej najemca płaci czynsz w dotychczasowej wysokości (art. 8a ust. 6 ustawy lokatorskiej), zaś spółdzielca (i niespółdzielca) obowiązany jest do uiszczania opłat w wysokości podwyższonej (art. 4 ust. 8 ustawy spółdzielczej). Odmiennie jest też skonstruowana kwestia ciężaru dowodu zasadności podwyżki, który spoczywa na właścicielu lokalu (art. 8a ust. 5 zd. 2 ustawy lokatorskiej) oraz – niejako odwrotnie – na spółdzielcy (i niespółdzielcy).

W świetle powyższego art. 8a ust. 7 pkt 2 musi zostać uznany za niezgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli.

Na marginesie wskazać należy, że ustawodawca dla uporządkowania stanu prawnego powinien pilnie znowelizować ustawę spółdzielczą w sposób gwarantujący – w omawianym zakresie – spółdzielcom i niespółdzielcom prawa analogiczne do przysługujących najemcom na podstawie ustawy lokatorskiej. Winno to nastąpić niezależnie od faktu, że – z chwilą ogłoszenia niniejszego wyroku – do spółdzielców i niespółdzielców znajdują zastosowanie przepisy „względniejszej” ustawy lokatorskiej, co *a contrario* wynika z jej art. 3 ust. 3. Skoro bowiem przepisy ustawy lokatorskiej „nie naruszają przepisów innych ustaw regulujących ochronę praw lokatorów w sposób korzystniejszy dla lokatora”, to trzeba uznać, że tym samym „naruszają” (czy właściwie „przełamują”) one regulacje dla lokatorów mniej korzystne, a takowy charakter mają uregulowania ustawy spółdzielczej.

9. Zdaniem wnioskodawcy art. 9 ust. 1 ustawy lokatorskiej, uniemożliwiający podwyższanie czynszu (z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela) częściej niż co 6 miesięcy miał pełnić funkcję ochronną, nie pozwalając właścicielowi na zbyt częste podwyżki czynszu. Jednak brak określenia przez ustawodawcę początku biegu owego 6-miesięcznego terminu (data złożenia oświadczenia woli o wypowiedzeniu dotychczasowej wysokości czynszu, data upływu okresu wypowiedzenia czy może data uprawomocnienia się wyroku sądowego wydanego w sprawie zasadności podwyżki) nie da się uzupełnić w drodze powszechnie aprobowanej wykładni, co wyklucza jednolite stosowanie prawa.

Z poglądem tym należy się całkowicie zgodzić, przypominając twierdzenie zawarte w postanowieniu sygnalizacyjnym, że „brak jednoznacznego wskazania, jak należy liczyć tak istotny dla całego mechanizmu kontroli podwyżek okres, musi być uznany za niedopuszczalny z punktu widzenia zasady poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji)”. Niniejsze orzeczenie o niekonstytucyjności art. 9 ust. 1 ustawy lokatorskiej stanowi rezultat beczynności ustawodawcy.

10. Ponieważ utrata mocy obowiązującej przez art. 8a ust. 6 pkt 1 i art. 9 ust. 1 ustawy lokatorskiej z dniem ogłoszenia niniejszego wyroku miałyby doniosłe i negatywne skutki zarówno dla właścicieli lokali jak i dla lokatorów, Trybunał Konstytucyjny – w celu umożliwienia ustawodawcy stosownej ingerencji – na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji określa termin utraty mocy tych przepisów na 31 grudnia 2006 r. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny uznaje, że – z uwagi na zakresowy charakter werdyktu – nie jest konieczne odroczenie wejścia w życie wyroku w zakresie art. 8a ust. 5 ustawy lokatorskiej.

11. Trybunałowi Konstytucyjnemu wiadomo o pracach trwających nad nowelizacją ustawy lokatorskiej. Stosowny projekt, zmierzający do realizacji większości sugestii zawartych w postanowieniu sygnalizacyjnym, został skierowany do uzgodnień międzyresortowych. Ponieważ jednak nie są oczywiste ani ostateczny kształt przyszłego przedłożenia rządowego, ani też forma, jaką projekt ten uzyska w toku prac parlamentarnych, Trybunał Konstytucyjny uznał wydanie niniejszego orzeczenia za niezbędne. Oczywiste jest przy tym, że wydanie wyroku nie zwalnia ustawodawcy od nadania przepisom prawa treści uwzględniającej ustalenia Trybunału Konstytucyjnego, szczególnie w odniesieniu do rozstrzygnięć zakresowych.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że w postanowieniu sygnalizacyjnym podkreślił, iż „aktualnie nie jest już możliwe fragmentaryczne, czy też przejściowe, regulowanie tej problematyki [i] konieczne są w tej materii rozwiązania kompleksowe, o celach wyraźnie określonych i zgodnych z Konstytucją”. Oznacza to, że ustawodawca może rozważyć celowość stworzenia nowej kompleksowej regulacji zagadnień, które tylekroć były przedmiotem konstytucyjnoprawnych wątpliwości.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.