

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA
WIELKA IZBA

SPRAWA HUTTEN-CZAPSKA przeciwko POLSCE

(SKARGA nr 35014/97)

WYROK – 19 czerwca 2006 r.

Europejski Trybunał Praw Człowieka, zasiadając jako Wielka Izba składająca się z następujących sędziów:

Pan L. WILDHABER, *Przewodniczący*,

Pan C.L. ROZAKIS,

Pan J.-P. COSTA,

Pan B.M. ZUPANČIČ,

Pan G. BONELLO,

Pani F. TULKENS,

Pan P. LORENZEN,

Pan K. TRAJA,

Pani S. BOTOCHAROVA,

Pan M. UGREKHELIDZE,

Pan V. ZAGREBELSKY,

Pan K. HAJIYEV,

Pan E. MYJER,

Pan S.E. JEBENS,

Pan DAVID THÓR BJÖRGVINSSON,

Pani I. ZIEMELE, *sędziowie*,

Pani A. WYROZUMSKA, *sędzia ad hoc*,

oraz Pan T.L. EARLY, *Kanclerz Sekcji*,

obradując 11 stycznia 2006 r. oraz 17 maja 2006 r. na posiedzeniach niejawnych, wydaje następujący wyrok, który został przyjęty w ostatniej, wyżej wymienionej, dacie:

POSTĘPOWANIE

1. Sprawa wywodzi się ze skargi (nr 35014/97) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej wniesionej w dniu 6 grudnia 1994 r. do Europejskiej Komisji Praw Człowieka („Komisja”) na podstawie dawnego art. 25 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności („Konwencja”) przez obywatelkę francuską panią Marię Hutten-Czapską („skarżąca”).

2. Skarżąca była reprezentowana przez pana B. Sochańskiego, adwokata praktykującego w Szczecinie w Polsce. Polski Rząd („Rząd”) był reprezentowany przez pełnomocnika pana J. Wołaszewicza z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

3. Skarżąca zarzucała w szczególności, że sytuacja stworzona w wyniku stosowania ustaw nakładających na właścicieli budynków ograniczenia w odniesieniu do podwyższania czynszu oraz wypowiedzenia stosunku najmu stanowiła naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji.

4. Skarga została przekazana do Trybunału w dniu 1 listopada 1998 r., kiedy wszedł w życie Protokół nr 11 do Konwencji (art. 5 § 2 Protokołu nr 11).

5. Skarga została przydzielona Czwartej Sekcji Trybunału (art. 52 § 1 Regulaminu Trybunału).

16 września 2003 r., po odbyciu posiedzenia co do dopuszczalności i istoty sprawy, Izba tej Sekcji, składająca się z następujących sędziów: Sir Nicolas Bratza, *Prezes*, Pan M. Pellonpää, Pani V. Strážnická, powołana jako sędzia w odniesieniu do Polski, Pan J. Casadevall, Pan R. Maruste, Pan S. Pavlovski, Pan J. Borrego oraz Pan M. O’Boyle, *Kanclerz Sekcji*, uznała skargę za częściowo dopuszczalną.

6. W wyroku z dnia 22 lutego 2005 („wyrok Izby”) Trybunał uznał, że doszło do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji. Ponadto Trybunał uznał, że powyższe naruszenie wynika z systemowego problemu związanego z nieprawidłowym funkcjonowaniem legislacji krajowej w tym zakresie, w jakim nakładała ona, i nadal nakłada, na właścicieli budynków ograniczenia w podwyższaniu czynszu za mieszkania, uniemożliwiając im otrzymywanie czynszu rozsądnie proporcjonalnego do kosztów utrzymania własności.

W związku z tym Trybunał wskazał, że w celu położenia kresu systemowemu naruszeniu zidentyfikowanemu w niniejszej sprawie pozwane państwo musi poprzez odpowiednie środki prawne lub innej natury zapewnić rozsądny poziom czynszu płaconego skarżącej i innym osobom znajdującym się w takiej samej sytuacji lub zapewnić mechanizm łagodzący powyżej wskazane konsekwencje kontroli państwa nad podwyżkami czynszu dla ich prawa własności.

W zakresie przyznania skarżącej zadośćuczynienia za szkodę materialną lub moralną wynikającą z naruszenia stwierdzonego w niniejszej sprawie Trybunał uznał, że kwestia zastosowania art. 41 nie jest jeszcze gotowa

do rozstrzygnięcia i wobec tego pozostawił ją do późniejszego rozpoznania w całości, zwracając się do Rządu i skarżącej o przedłożenie, w terminie sześciu miesięcy od daty, w której wyrok stanie się prawomocny zgodnie z art. 44 § 2 Konwencji, pisemnych stanowisk w tej kwestii, a w szczególności o poinformowanie Trybunału o ewentualnym porozumieniu ugodowym.

W szczególności Trybunał uznał w odniesieniu do art. 41 Konwencji, że kwestię przyznania skarżącej zadośćuczynienia należy rozstrzygnąć nie tylko z uwzględnieniem ewentualnego porozumienia, jakie może zostać zawarte pomiędzy stronami, ale także w świetle tych indywidualnych lub ogólnych środków, jakie mogą zostać podjęte przez Rząd w celu wykonania wyroku. Do czasu wprowadzenia w życie stosownych środków o charakterze ogólnym Trybunał odroczył rozpatrywanie skarg mających swe źródło w tej samej ogólnej przyczynie (zob. § 196 wyroku Izby).

7. 20 maja 2005 roku Rząd, zgodnie z art. 43 Konwencji oraz art. 73 Regulaminu Trybunału, złożył wniosek o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby. 6 czerwca 2005 roku zespół Wielkiej Izby przyjął wniosek.

8. Zgodnie z art. 27 §§ 2 i 3 Konwencji oraz art. 24 Regulaminu Trybunału ustalony został skład Wielkiej Izby. Pani V. Strážnická, powołana jako sędzia w odniesieniu do Polski, zrezygnowała z zasiadania w składzie Wielkiej Izby (art. 28 Regulaminu Trybunału). W jej miejsce Rząd powołał do pełnienia funkcji sędziego *ad hoc* Panią A. Wyrozumską (art. 27 § 2 Konwencji oraz art. 29 § 1 Regulaminu Trybunału).

9. Zarówno skarżąca, jak i Rząd przedłożyli pisemne stanowiska odnośnie istoty skargi. Następnie strony złożyły odpowiedzi na stanowiska strony przeciwnej.

10. Dnia 11 stycznia 2006 r. w Budynku Praw Człowieka w Strasburgu odbyła się jawna rozprawa (art. 59 § 3).

Na rozprawie wystąpili przed Trybunałem:

(a) w imieniu Rządu
Pan P. STYCZEŃ, Adwokat,
Pan J. WOŁĄSIEWICZ, Pełnomocnik,
Pan Z. ŻYDAK,
Pan J. BAJOR,
Pan S. JACKOWSKI,
Pani A. MEŻYKOWSKA, Doradcy;

(b) w imieniu skarżącej
Pan B. SOCHAŃSKI, Adwokat,
Pan P. PASZKOWSKI, Doradca.

Trybunał wysłuchał wystąpień Pana Sochańskiego, Pana Wołásiewicza i Pana Stycznia.

FAKTY

I. OKOLICZNOŚCI SPRAWY

11. Skarżąca, która jest obywatelką francuską polskiego pochodzenia, urodziła się w 1931 r. Przez długi okres mieszkała w Andresy we Francji. Obecnie mieszka w Poznaniu w Polsce. Jest właścicielką budynku i przynależnej do niego nieruchomości w Gdyni w Polsce. Nieruchomość należała przednio do jej rodziców.

A. Sytuacja ogólna

12. Polskie ustawodawstwo dotyczące regulacji czynszu jest konsekwencją wielu okoliczności historycznych i współczesnych. Reżim ustawy ograniczający prawa właścicieli budynków oraz regulujący wzrost czynszu działał już przed II wojną światową. Poniższy opis sytuacji ogólnej jest oparty na rozstrzygnięciach polskiego Trybunału Konstytucyjnego, który 12 stycznia 2000 r. przedstawił w jednym ze swoich wyroków dotyczących zgodności z Konstytucją niektórych aspektów ustawodawstwa w zakresie regulacji czynszu, pogłębione rozważania odnośnie uwarunkowań tych przepisów oraz czynników powodujących utrzymanie ograniczeń wywodzących się z wcześniejszych lat reżimu komunistycznego w Polsce.

13. System regulacji czynszu był skutkiem wprowadzenia przez byłe władze komunistyczne tzw. publicznej gospodarki lokalami (zob. par. 67-70 poniżej). Towarzyszyły mu przepisy radykalnie ograniczające wysokość pobieranego czynszu. Stosowane przepisy wywodziły się z wyjątkowo sztywnego systemu przydziału mieszkań, który charakteryzował pierwsze 30 lat reżimu komunistycznego w Polsce.

14. Okoliczności nie zmieniły się zasadniczo po zakończeniu rządów komunistycznych w 1989 r.; w rzeczywistości na początku lat 90. sytuacja mieszkaniowa w Polsce była szczególnie trudna, co przejawiało się z jednej strony brakiem mieszkań, z drugiej zaś wysokimi kosztami nabycia mieszkania. Regulowany przez państwo czynsz, także w budynkach prywatnych, pokrywał jedynie 30% rzeczywistych kosztów utrzymania budynków.

W 1994 r. względy społeczne i ekonomiczne skłoniły ustawodawcę nie tylko do utrzymania elementów tzw. szczególnego trybu najmu (zob. także par. 73 poniżej) w odniesieniu do mieszkań należących do państwa, ale też do dalszego stosowania tego trybu – przejściowo przez okres 10 lat, który miał upłynąć 31 grudnia 2004 r. – w stosunku do budynków i mieszkań należących do osób prywatnych. Podsumowując, system stanowił połączenie

ograniczeń co do wysokości pobieranego czynszu i ograniczeń co do możliwości wypowiedzenia najmu, nawet w odniesieniu do tych najemców, którzy nie dotrzytywali warunków umowy.

15. Wśród materiałów zgromadzonych w 2000 r. przez Trybunał Konstytucyjny znajdowała się informacja przygotowana przez Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Zgodnie z tą informacją w 1998 r., po czterech latach działania systemu regulacji czynszu, przeciętny czynsz określony w ramach systemu pokrywał jedynie 60% kosztów utrzymania budynków mieszkalnych. Brakująca część pokrywana była przez właścicieli budynków. Skala problemu została określona jako bardzo duża, ponieważ w tym czasie 2 960 000 mieszkań (25,5% całych zasobów mieszkaniowych kraju) wynajmowanych było w ramach systemu regulacji czynszu; liczba ta obejmowała około 600 000 mieszkań w budynkach należących do prywatnych właścicieli. Ogólna liczba mieszkań w Polsce szacowana była na około 11 600 000. Mieszkania w prywatnych budynkach objęte systemem regulacji czynszu stanowiły 5,2% zasobów mieszkaniowych kraju.

Informacja zawierała m.in. następujące stwierdzenie:

„Przed ... [1994] czynsz regulowany pokrywał około 30% bieżących kosztów utrzymania. Obecnie po czterech latach działania systemu regulacji czynszu [z 1994], gminy określały poziom otrzymywanego czynszu na średnim poziomie 60% kosztów utrzymania...

W odniesieniu do budynków należących do gmin, braki pokrywane są przez gminy, które często wykorzystują na ten cel dochody otrzymywane z najmu lokali użytkowych.

W odniesieniu do budynków prywatnych, w których najemcy opłacają czynsz regulowany, braki pokrywane są przez właścicieli budynków”.

16. W latach 2003-2004 Rząd zgromadził w trakcie przygotowań do przedłożenia projektu ustawy o zmianie ustawy o regulacji czynszu (zob. par. 114 i n. poniżej) znaczną ilość materiałów opisujących obecną ogólną sytuację mieszkaniową w Polsce.

Sytuacja charakteryzuje się poważnym brakiem mieszkań. Zgodnie z Narodowym Spisem Powszechnym przeprowadzonym w 2002 r. brak ten, zdefiniowany jako różnica pomiędzy liczbą gospodarstw a liczbą mieszkań, wynosi 1 500 000. Szczególnie dotkliwy jest brak mieszkań na wynajem.

17. W świetle danych zgromadzonych przez Główny Urząd Statystyczny na temat ogólnej sytuacji finansowej gospodarstw wydatki gospodarstw na pokrycie kosztów najmu i elektryczności stanowiły w latach 1998-2003 14,5% – 15,4% wszystkich wydatków (18,6% -19,0% w gospodarstwach emerytów). W tym samym okresie pomiędzy 7% a 10% gospodarstw zalegało w płatnościach czynszu (1998 – 7,5%; 1999 – 7%; 2000 – 7%; 2002 – 10%; 2003 – 9%).

W 2000 r. około 54% ludności żyło poniżej granicy ubóstwa, z czego 8% żyło poniżej granicy skrajnego ubóstwa. W 2002 r. około 58 % ludności

żyło poniżej granicy ubóstwa, z czego 11% żyło poniżej granicy skrajnego ubóstwa.

18. Różne materiały otrzymane przez Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast potwierdzają, że przepisy odnoszące się do ochrony najemców mające zastosowanie do 31 grudnia 2004 r. (zob. także par. 89-93 poniżej) ograniczały zasoby mieszkań na wynajem. Jednakże zdaniem władz wprowadzenie tzw. najmu komercyjnego – innymi słowy najmu rynkowego – poprzez zlikwidowanie ograniczeń w podwyższaniu czynszu w prywatnych budynkach oraz zwolnienie właścicieli budynków z obowiązku zapewnienia ubogiemu najemcy lokalu zastępczego po wypowiedzeniu najmu, powinno zachęcić prywatnych inwestorów do budowania domów czynszowych przeznaczonych jedynie na wynajem.

19. Rząd przytoczył wiele danych w celu wskazania liczby osób potencjalnie dotkniętych przez działanie systemu regulacji czynszu. Stwierdził, że zgodnie z informacjami dostarczonymi przez Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast działanie odnośnego ustawodawstwa dotykało około 100 000 właścicieli budynków oraz około 600 000 najemców. Zgodnie z innymi źródłami cytowanymi przez Rząd ogólna liczba osób dotkniętych wynosiła około 100 000 właścicieli i 900 000 najemców.

B. Okoliczności sprawy do wydania wyroku Izby

1. Fakty, które miały miejsce przed 10 października 1994 r.

20. Dom skarżącej został wybudowany w 1936 r. jako dom jednorodzinny. Pierwotnie składał się z dwupoziomowego mieszkania, piwnicy i strychu.

21. W czasie II wojny światowej w domu mieszkali żołnierze armii niemieckiej. W maju 1945 r. dom przejęła Armia Czerwona i umieściła w nim na pewien czas swoich oficerów.

22. 19 maja 1945 r. Kierownik Wydziału Mieszkaniowego Magistratu Miasta Gdynia wydał decyzję przyznającą pierwsze piętro dwupoziomowego mieszkania A.Z.

23. W czerwcu 1945 r. Sąd Grodzki w Gdyni zarządził zwrot domu rodzicom skarżącej. Rozpoczęli oni renowację domu, ale wkrótce potem polecono im opuścić nieruchomość. W październiku 1945 r. A.Z. wprowadziła się do domu.

24. 13 lutego 1946 r. wszedł w życie Dekret z 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu. Zgodnie z jego postanowieniami dom został objęty publiczną gospodarką lokalami (zob. także par. 13 powyżej).

25. W 1948 r. władze podjęły próbę sprzedaży domu na publicznej aukcji na rzecz A.Z., która w tym czasie była zatrudniona w Magistracie Miasta Gdyni, urządzie odpowiedzialnym w tamtym czasie za sprawę publicznej

gospodarki lokalami. W tym samym okresie rodzice skarżącejsi usiłowali bezskutecznie odzyskać własność.

26. 1 sierpnia 1974 r. weszła w życie ustawa Prawo lokalowe („ustawa z 1974 r. prawo lokalowe”). Te przepisy zastąpiły publiczną gospodarkę lokalami tzw. specjalnym trybem najmu (zob. także par. 14 powyżej i 69 poniżej).

27. W nieznaney dacie w 1975 r. W.P., który w owym czasie był Kierownikiem Wydziału Spraw Lokalowych Urzędu Miejskiego, próbował kupić dom od brata skarżącejsi.

28. 8 lipca 1975 r. Prezydent Miasta Gdyni wydał decyzję zezwalającą W.P. na zamianę mieszkania, które wynajmował w innym budynku w ramach specjalnego trybu najmu na mieszkanie na parterze w budynku skarżącejsi. Decyzja ta została podpisana w imieniu Prezydenta Miasta Gdyni przez urzędnika państwowego, który był podwładnym W.P. 28 stycznia 1976 r. Urząd Miejski w Gdyni wydał decyzję potwierdzającą, że zgodnie z przepisami regulującymi specjalny tryb najmu mieszkanie zostało wynajęte W.P. na czas nieokreślony. Później, w latach 90., skarżąca domagała się uznania tej decyzji za nieważną, ale uzyskała jedynie wydanie orzeczenia stwierdzającejsi, że owa decyzja została wydana z naruszeniem prawa (zob. także par. 44-49 poniżej).

29. 24 października 1975 r. Kierownik Wydziału Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska Urzędu Miejskiego w Gdyni wydał decyzję o przejęciu domu w zarząd państwowy. Decyzja ta obowiązywała od 2 stycznia 1976 r.

30. 3 sierpnia 1988 r. Sąd Rejonowy w Gdyni, rozstrzygając w zakresie wniosku krewnych A.Z. wydał wyrok, w którym uznał, że po śmierci A.Z. jej córka (J.P.) oraz zięć (M.P.) odziedziczyli prawo najmu mieszkania na pierwszym piętrze w domu skarżącejsi.

31. 18 września 1990 r. Sąd Rejonowy w Gdyni wydał postanowienie stwierdzającejsi, że skarżąca nabyła w drodze dziedziczenia prawo do nieruchomości rodziców. 25 października 1990 r. Sąd Rejonowy w Gdyni wpisał ją do właściwej księgi wieczystejsi.

32. 26 października 1990 r. Prezydent Gdyni wydał decyzję przywracającą skarżącejsi prawo zarządzania domem. 31 lipca 1991 r. skarżąca, działając poprzez pełnomocnika, przejęła zarządzanie domem od Gminy Miasta Gdyni. Wkrótce potem rozpoczęła renowację domu.

33. W nieznaney dacie w latach 90. skarżąca założyła prywatną fundację pod nazwą Fundacja Bursztynowego Szlaku. Od 1991 r. podejmuje daremne wysiłki umieszczenia siedziby fundacji w swoim domu.

2. Fakty, które miały miejsce po 10 października 1994 r.

34. Po przejęciu zarządzania budynkiem skarżąca wszczęła kilka postępowań – cywilnych i administracyjnych – w celu unieważnienia uprzednich decyzji administracyjnych oraz odzyskania posiadania mieszkań w swoim domu.

(a) Postępowania przed sądami cywilnymi

(i) Postępowania eksmisyjne

35. 16 czerwca 1992 r. skarżąca zwróciła się do Sądu Rejonowego w Gdyni o wydanie nakazu eksmisji jej najemców. W kwietniu 1993 r. na wniosek pozwanych postępowanie zostało zawieszono. 26 kwietnia 1996 r. jej powództwo zostało oddalone.

(ii) Postępowanie dotyczące przekwaterowania najemców i odszkodowania

36. W kwietniu 1995 r. skarżąca zwróciła się do Sądu Wojewódzkiego w Gdańsku o nakazanie pozwanej Gminie Miasta Gdyni przekwaterowania lokatorów mieszkających w jej domu do mieszkań należących do gminy. Zwróciła się także do sądu o przyznanie jej odszkodowania, *inter alia*, tytułem tego, że władze pozbawiły jej rodziców i ją możliwości mieszkania w ich własnym domu, za dewastację budynku oraz za arbitralną zmianę jego przeznaczenia i za straty moralne. Dnia 5 lipca 1996 r. Sąd Wojewódzki orzekł, że zgodnie z ustawą o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych z 2 lipca 1994 r. („ustawa z 1994 r.”) pozwane władze nie miały obowiązku przekwaterowania najemców do lokali znajdujących się we własności gminy. Oddalił ponadto pozostałą część roszczenia. Skarżąca odwołała się.

37. 17 stycznia 1997 r. Sąd Apelacyjny w Gdańsku rozpatrzył i oddalił jej apelację. Zauważył, że żaden przepis ustawy z 1994 r. nie zobowiązywał władz gminnych do przekwaterowania najemców skarżącej ani też do dostarczenia im, na wniosek skarżącej, lokalu zastępczego. Odnośne przepisy ustawy z 1994 r., a mianowicie art. 56 ust. 4 i 7 (zob. także par. 77 poniżej) stanowiły, że najemca musiał opuścić mieszkanie jedynie wtedy, gdy właściciel zaferował mu inne należące do niego mieszkanie lub władze lokalne zgodziły się przyznać najemcy lokal zastępczy należący do nich lub przez nie zarządzany. Odnośnie roszczeń skarżącej o odszkodowanie za straty finansowe doznane w wyniku wydania wadliwych decyzji administracyjnych, Sąd Apelacyjny zauważył, że takie roszczenia mogą być rozstrzygane przez sądy powszechne jedynie wtedy, gdy powód zwrócił się najpierw o odszkodowanie do władz administracyjnych i wynik postępowania administracyjnego był dla niego niekorzystny. Zwrócił uwagę skarżącej na Kodeks postępowania administracyjnego, który regulował zasady odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych za wydanie wadliwych decyzji.

W zakresie, w jakim skarżąca domagała się odszkodowania za zdewastowanie domu i zmianę jego przeznaczenia Sąd Apelacyjny uznał, że pozwane władze nie mogą być uznane za odpowiedzialne za konsekwencje uprzednio obowiązujących ustaw. W szczególności władze lokalne nie były odpowiedzialne za wydanie powojennych ustaw wprowadzających restrykcyjne zasady dotyczące najmu mieszkań w domach prywatnych oraz publicznej gospodarki lokalami. Nie mogą też odpowiadać za obowiązywanie specjalnego trybu najmu wprowadzonego ustawą z 1974 r. oraz działaniem ustawy

z 1994 r., która zawierała niektóre podobne zasady ochrony najemców, którzy nawiązali na podstawie decyzji administracyjnych stosunek najmu mieszkań w domach prywatnych właścicieli (zob. także par. 71-72 poniżej). Sąd zauważył w konkluzjach, że pozwana gmina nie może być odpowiedzialna za jakiegokolwiek szkody wyrządzone przez najemców skarżących.

38. Następnie skarżąca złożyła kasację do Sądu Najwyższego. 13 listopada 1997 r. Sąd Najwyższy odrzucił kasację z powodów proceduralnych. Sąd uznał, że skarżąca nie spełniła właściwych wymogów formalnych; w szczególności nie wskazała konkretnych przepisów prawa cywilnego, których naruszenie zarzucała sądom niższych instancji.

(b) Postępowania administracyjne

(i) Postępowanie dotyczące unieważnienia decyzji z 19 maja 1945 r.

39. W październiku 1995 r. skarżąca zwróciła się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku o stwierdzenie nieważności decyzji Kierownika Wydziału Mieszkaniowego Magistratu Miasta Gdyni z 19 maja 1945 r. Na mocy tej decyzji pierwsze piętro mieszkania w domu skarżącej zostało przydzielone A.Z. Decyzja ta stanowiła także podstawę dla przyznania prawa najmu mieszkania w domu skarżącej następcom prawnym A.Z. (zob. także par. 22-23 i 30 powyżej).

40. 26 czerwca 1997 r. SKO oddaliło wniosek. Uznało, że zaskarżona decyzja została podjęta na podstawie przepisów Dekretu o komisjach mieszkaniowych wydanego przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego dnia 7 września 1944 r. Dekret ten regulował w owym czasie wszystkie kwestie dotyczące mieszkalnictwa. SKO stwierdziło, że decyzja nie została wydana przez właściwy organ i w konsekwencji była wydana z naruszeniem prawa. Jednakże Kolegium nie mogło stwierdzić nieważności decyzji, ponieważ zgodnie z art. 156 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli od dnia wydania decyzji wydanej z naruszeniem przepisów upłynęło więcej niż 10 lat, SKO mogło jedynie stwierdzić, że została ona wydana z naruszeniem prawa.

41. Skarżąca odwołała się do Naczelnego Sądu Administracyjnego. 15 stycznia 1998 r. NSA odrzucił jej skargę, ponieważ nie wyczerpała ona obowiązkowego środka odwoławczego w postaci wniosku do SKO o ponowne rozpatrzenie sprawy.

42. Następnie skarżąca złożyła taki wniosek. 23 czerwca 1998 r. SKO utrzymało w mocy swoją decyzję z 26 czerwca 1997 r. Skarżąca złożyła skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Prokurator Wojewódzki w Gdańsku przyłączył się do postępowania i wniósł skargę w imieniu skarżącej.

43. 8 czerwca 1999 r. Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił obie skargi. Potwierdził, że zaskarżona decyzja była niezgodna z prawem. Dodał, że doszło do naruszenia zasad proceduralnych w kilku kwestiach (np. rodzice skarżącej nie byli powiadomieni o postępowaniu i nigdy nie mieli możliwości zakwestionowania decyzji; dodatkowo, brak było dla niej podstawy prawnej),

jednakże zgodnie z art. 156 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego sąd nie mógł unieważnić decyzji, a jedynie orzec, że została ona wydana niezgodnie z prawem. Sąd zauważył, że powyższe naruszenia zasad proceduralnych mogły być naprawione poprzez wznowienie postępowania.

(ii) Postępowanie dotyczące unieważnienia decyzji z 8 lipca 1975 r.

44. W 1992 r. skarżąca zwróciła się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta Miasta Gdyni z 8 lipca 1975 r. Na mocy tej decyzji przyznano W.P. prawo najmu mieszkania na parterze domu skarżącej (zob. także par. 33 powyżej).

45. 27 stycznia 1994 r. SKO odrzuciło wniosek skarżącej. Skarżąca złożyła skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

46. 14 czerwca 1995 r. sąd oddalił skargę. Stwierdził, że mieszkania w domu skarżącej były wynajmowane w ramach specjalnego trybu najmu wprowadzonego ustawą z 1974 r. i na mocy tej ustawy prezydent był właściwy do wydania rzeczowej decyzji. Zauważył ponadto, że pomimo pewnych błędów proceduralnych popełnionych przez Prezydenta Miasta Gdyni (które mogły być naprawione poprzez wznowienie postępowania) decyzja miała podstawę prawną i dlatego nie mogła być uznana za nieważną.

47. 17 września 1994 r. skarżąca zwróciła się do Prezydenta Miasta Gdyni o wznowienie postępowania i unieważnienie zakwestionowanej decyzji. Prezydent odrzucił wniosek, ponieważ został złożony z uchybieniem terminu.

48. 29 grudnia 1995 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gdańsku wznowiło z urzędu postępowanie. SKO stwierdziło, że zaskarżona decyzja została wydana w imieniu Prezydenta Miasta Gdyni przez urzędnika państwowego, który był podwładnym W.P. i ten fakt sam w sobie stanowił wystarczającą podstawę dla wznowienia postępowania zgodnie z art. 145 § 1 (3) Kodeksu postępowania administracyjnego. Okoliczność ta powodowała, że decyzja była niezgodna z prawem. Jednakże na skutek tego, że od daty wydania decyzji upłynęło ponad 5 lat, Kolegium nie mogło jej unieważnić. W jego kompetencji leżało jedynie orzeczenie, że została ona wydana niezgodnie z prawem, jak stanowi to art. 146 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

49. Skarżąca złożyła skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego, zarzucając, że decyzja nigdy nie została doręczona właścicielom domu i powinna zostać uznana za nieważną. 28 listopada 1996 r. jej skarga została oddalona.

(iii) Postępowanie dotyczące unieważnienia decyzji z 24 października 1975 r.

50. 4 października 1994 r. skarżąca zwróciła się do Urzędu Miasta Gdyni o wznowienie postępowania administracyjnego zakończonego 24 października 1975 r. decyzją Kierownika Wydziału Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska Urzędu Miejskiego w Gdyni. Na mocy tej decyzji budynek skarżącej przejęto w zarząd państwowy (zob. także par. 29 powyżej). Skarżąca

ponadto zwróciła się o unieważnienie tej decyzji, twierdząc, że brak jej było podstawy prawnej. W szczególności dom został nieprawidłowo sklasyfikowany jako dom wielorodzinny, kiedy w rzeczywistości był i nadal jest on domem jednorodzinny i jako taki nie powinien zostać przejęty w zarząd państwowy. Decyzja ta zdaniem skarżącej wydana była jedynie w celu osiągnięcia korzyści przez Kierownika Wydziału Spraw Lokalowych Urzędu Miejskiego w Gdyni. W jej opinii decyzja była wydana wyłącznie w celu legalizacji – a przez to z naruszeniem prawa – decyzji z 8 lipca 1975 r., na mocy której W.P. nabył prawo najmu mieszkania w jej budynku.

51. 7 grudnia 1994 r. Prezydent Miasta Gdyni odmówił wznowienia postępowania, ponieważ wniosek został złożony z uchybieniem terminu. 12 czerwca 1995 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gdańsku utrzymało w mocy decyzję prezydenta. Następnie skarżąca wniosła skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego. 14 listopada 1996 r. sąd uchylił obie decyzje, uznając, że Prezydent Gdyni nie był właściwy dla rozpatrzenia wniosku.

52. 27 lutego 1997 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gdańsku wznowiło postępowanie zakończone decyzją z 24 października 1975 r. 28 kwietnia 1997 r. Kolegium uznało, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa, ponieważ właściciele budynku nie zostali poinformowani o postępowaniu. Stwierdziło, że Urząd Miejski w Gdyni nie działał z należytą starannością. W szczególności nie poczynił starań w celu ustalenia, kto był następcą prawnym właścicieli budynku. W rzeczywistości w owym czasie skarżąca i jej brat regularnie płacili należne podatki od nieruchomości do Urzędu Miejskiego. Powołując się na art. 146 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, Kolegium odmówiło unieważnienia decyzji, ponieważ od daty wydania decyzji upłynęło ponad 5 lat.

53. W nieznaney dacie w 2002 r. skarżąca zwróciła się do Wojewody Pomorskiego o uznanie decyzji z 24 października 1997 r.¹ za nieważną. Wniosek został przekazany do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku, które było organem właściwym do zajęcia się sprawą. Kolegium odmówiło zajęcia się wnioskiem 13 maja 2002 r., uznając sprawę za *res judicata*.

3. Sytuacja najemców skarżącej

(a) Powierzchnia mieszkań

54. Strony przedstawiły różniące się informacje co do aktualnej powierzchni użytkowej mieszkań w domu skarżącej, co stanowi niezbędny czynnik dla określenia należnego czynszu.

(i) Rząd

55. Rząd twierdził, że powierzchnia użytkowa domu skarżącej wynosi 196 m². Przedstawił dokument inwentaryzacji sporządzony 1 sierpnia 1991 r.

¹ Powinno być 1975 r.

przez Urząd Miejski w Gdyni w związku z przekazaniem administracji budynkiem przez Urząd Miejski w Gdyni skarżącej (zob. także par. 32 powyżej). Powierzchnia użytkowa domu została oszacowana na 196 m², nie została podana powierzchnia mieszkalna netto. W budynku znajdowały się cztery mieszkania i żadnych lokali użytkowych. Liczba pokoi mieszkalnych w mieszkaniach wynosiła 12. Powierzchnia tych mieszkań została wyliczona na 148 m². Ogólna powierzchnia domu została wskazana jako 255 m².

(ii) Skarżąca

56. Skarżąca twierdziła, że ogólna powierzchnia domu zajmowana przez najemców, za który opłacali oni czynsz, wynosiła około 250 m². Na poparcie tego twierdzenia skarżąca przedstawiła zaświadczenie z 28 maja 2001 r. wydane przez Zrzeszenie Właścicieli i Zarządców Domów w Gdyni, które administrowało jej domem. Zgodnie z tym zaświadczeniem dom skarżącej był podzielony, co najmniej od lat 50., na trzy mieszkania wynajmowane na podstawie stosunku najmu nawiązanego na podstawie opisanych powyżej decyzji administracyjnych.

57. Powierzchnia użytkowa tych mieszkań dla celów określenia czynszu była następująca: mieszkanie nr 1 = 127,38 m², mieszkanie nr 3 = 67,90 m² i mieszkanie nr 4 = 54,25 m². W związku z tym ogólna powierzchnia użytkowa zajmowana przez najemców wynosiła 249,53 m².

(b) Dokumenty związane z czynszem płaconym przez najemców skarżącej

58. Nieokreślonego dnia w 1995 r. W.P. zwrócił się do Sądu Rejonowego w Gdyni o wydanie wyroku określającego kwotę czynszu, jaką powinien płacić. 20 marca 1996 r. Sąd Rejonowy wydał wyrok i określił czynsz na poziomie 33,66 zł miesięcznie. Zobowiązał skarżącą do zapłaty kosztów postępowania w kwocie 528,90 zł.

59. Zgodnie z zaświadczeniem z 28 maja 2001 r. wydanym przez Zrzeszenie Właścicieli i Zarządców Domów w Gdyni (zob. par. 56 powyżej) kwoty czynszu płacone przez najemców skarżącej wynosiły: za mieszkanie nr 1 (powierzchnia użytkowa 127,38 m²), zajmowane przez J.P. i M.P., 500,60 zł; za mieszkanie nr 3 (powierzchnia użytkowa 67,90 m²), zajmowane przez W.P., 322,65 zł; za mieszkanie nr 4 (dawne poddasze; powierzchnia użytkowa 54,25 m²), zajmowane przez J.W., 188,25 zł. Mieszkanie nr 2 (pierwotnie sypialnia rodziców skarżącej, która była następnie używana jako suszarnia), z którego uprzednio korzystał W.P. bez tytułu prawnego lub zgody, nie płacąc czynszu, było w tym czasie zamknięte i zaplombowane przez administratora. W.P. doręczono wezwanie do zapłaty 2 982,46 zł za bezprawne korzystanie pod groźbą eksmisji.

Na rozprawie Rząd poinformował Trybunał, że czynsz płacony przez J.P. i M.P. w dacie rozprawy (26 stycznia 2004 r.) wynosił 531,63 zł.

(c) Sytuacja finansowa najemców

60. Na prośbę Izby o dostarczenie dowodów obrazujących sytuację finansową najemców skarżącej Rząd przedstawił zaświadczenie z Dzielnicowego Ośrodka Pomocy Społecznej w Gdyni z 19 lutego 1993 r. Z zaświadczenia wynikało, że W.P. otrzymywał pomoc z ośrodka od stycznia 1993 r. W marcu i maju 1993 r. miał otrzymać okresowy zasiłek socjalny. W 1992 r. otrzymywał dodatek mieszkaniowy. W zaświadczeniu stwierdzano ponadto, że W.P. przyznano wcześniej II stopień inwalidztwa. Zarówno niepełnosprawność, jak i jej stopień, miały być poddane weryfikacji medycznej w maju 1993 r.

61. 12 lutego 2004 r., w odpowiedzi na zapytanie Rządu polskiego w związku z niniejszą sprawą, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Gdyni poinformował, że najemcy skarżącej, W.P., J.P., M.P. i J.W., nie otrzymywali w ostatnich latach, tj. od 1995 r., żadnej pomocy z ośrodka.

4. Kwoty czynszu regulowanego za m² w Gdyni w latach 1994-2004, według informacji Rządu

62. Odpowiadając na pytanie Trybunału dotyczące kwot czynszu regulowanego otrzymywanego przez skarżącą od 10 października 1994 r., Rząd stwierdził, że nie dysponuje danymi dotyczącymi kwot czynszu otrzymywanego przez skarżącą w omawianym okresie. Niemniej jednak przedstawił wskaźniki służące do ustalania czynszu regulowanego określone przez Urząd Miejski w Gdyni dla podobnych domów.

63. Zgodnie z tymi informacjami w grudniu 1994 r. czynsz za m² wynosił 9,817 starych złotych; od stycznia do listopada 1995 r. – 1,04 zł; od grudnia 1995 do października 1996 – 2,11 zł; od listopada 1996 do grudnia 1997 – 2,63 zł; od stycznia 1998 do stycznia 1999 – 3,37 zł; od lutego 1999 do stycznia 2000 – 4,01 zł; od lutego 2000 r. do lutego 2001 r. – 4,37 zł i od kwietnia 2002 r. do października 2002 – 4,61 zł.

64. 10 października 2002 r. na skutek wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2 października 2002 r. właściciele zyskali możliwość podwyższenia czynszu do 3% wartości odtworzeniowej mieszkania (zob. także par. 86, 102-104 i 113 poniżej).

Od grudnia 2002 r. do 30 czerwca 2003 r. właściwy wskaźnik przeliczeniowy wartości odtworzeniowej mieszkania (zob. także par. 75 i 85 poniżej) wynosił 2 525,30 zł. Od 1 lipca do 31 grudnia 2003 r. wynosił 2 471,86 zł.

W 2004 r. wskaźnik przeliczeniowy został ustalony na poziomie 2 061,21 zł. Rząd stwierdził, że wartość odtworzeniowa mieszkań w domu skarżącej została wyliczona na podstawie następujących trzech elementów: 3% jak powyżej, powierzchni użytkowej mieszkania oraz właściwego *wskaźnika przeliczeniowego* (2 061,21 zł). Miesięczny czynsz za m² w domu skarżącej odpowiadał 3% wskaźnika przeliczeniowego wartości mieszkania za m kw podzielone przez 12 miesięcy (3% x 2 061,21 zł = 61,83/12 zł). Wynosił więc około 5,15 zł za m². Biorąc pod uwagę powierzchnię użytkową domu określo-

ną przez Rząd, maksymalny czynsz miesięczny wynosił 1 009,40 zł (5,15 zł x 196 m²). Biorąc pod uwagę powierzchnię wskazaną przez skarżącą właściwa kwota wynosiła 1 285,08 zł (5,15 zł x 249,53 m²).

5. Poziom czynszu wolnorynkowego w Gdyni w latach 1994-2004, według skarżącej

65. Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez skarżącą w latach 1994-1999 czynsz wolnorynkowy za 3 mieszkania w jej domu wynosiłby do 1700 dolarów za miesiąc (800 dolarów + 500 dolarów + 400 dolarów odpowiednio, w zależności od wielkości mieszkania). W latach 2000-2002 czynsz spadłby do 1250 dolarów za miesiąc (600 dolarów + 350 dolarów + 300 dolarów). W roku 2003 byłby dalej obniżony do 900 dolarów za miesiąc (450 dolarów + 250 dolarów + 200 dolarów). Skarżąca twierdziła, że jej prognoza co do obniżenia czynszu oparta była o takie czynniki, jak obniżenie wartości domu na skutek jego wieku, zmniejszenia zapotrzebowania na mieszkania na wynajem i jednocześnie zwiększenia ich podaży na rynku.

C. Fakty przedstawione przez Rząd po wydaniu wyroku przez Izbę

66. Rząd we wniosku o przekazanie sprawy do rozpoznania przez Wielką Izbę z 20 maja 2005 r. poinformował Trybunał, że dwa mieszkania należące do skarżącej zostały zwolnione, ponieważ W.P. wyprowadził się 2 czerwca 2003 r. z mieszkania skarżącej, a J.P. wraz z M.P. – 6 września 2004 r. Ponadto Rząd oświadczył, iż J.W. zaproponowano ostatnio mieszkanie komunalne i że zamierza się ona wyprowadzić.

Na ustnej rozprawie Rząd stwierdził, iż J.W. wciąż zajmuje mieszkanie, ale zamierza się wyprowadzić w przeciągu kilku tygodni.

18 kwietnia 2006 r. Rząd poinformował Trybunał, iż J.W. wyprowadziła się do mieszkania komunalnego 15 lutego 2006 r.

II. WŁAŚCIWE PRAWO KRAJOWE I PRAKTYKA

A. „Publiczna gospodarka lokalami” i „administracyjny tryb najmu”

67. Dekret z 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu, który wszedł w życie 13 lutego 1946 r., wprowadził „publiczną gospodarkę lokalami”, mającą także zastosowanie do mieszkań i lokali użytkowych znajdujących się w prywatnych budynkach (zob. także par. 13 powyżej).

68. Następnie, 1 września 1948 r., wszedł w życie Dekret z 28 lipca 1948 r. o najmie lokali. Zgodnie z jego postanowieniami władze państwowe zarządzały sprawami mieszkaniowymi zarówno w sektorze państwowym, jak i prywatnym. Władze publiczne zostały upoważnione do wydawania decy-

zji przyznających najemcom poszczególne mieszkania w budynkach prywatnych. Przepisy te zawierały także zasady dotyczące regulacji czynszu.

69. Ustawa z 1974 r. wprowadziła „specjalny tryb najmu”, który zastąpił „publiczną gospodarkę lokalami”, mimo to nie zmieniła ona zasadniczo zasad, na jakich oparte było prawo najmu. Jako przykład można podać, że prawo najmu mieszkania w domu podlegającym „publicznej gospodarce” nie miało za podstawę umowy cywilnej, ale było przyznawane najemcy decyzją administracyjną. Właściciel takiego budynku nie miał możliwości wyrażenia opinii co do tego, kto i jak długo będzie mieszkał w jej lub jego domu. Specjalny tryb najmu miał zastosowanie do lokali mieszkalnych i użytkowych.

70. Decyzje o przydziale lokalu były w gruncie rzeczy równoznaczne z przyznaniem prawa najmu mieszkania (lub lokalu użytkowego) w ramach specjalnego trybu najmu. Decyzje były wydawane przez właściwe wydziały urzędów do spraw lokalowych (w zależności od tego, która z licznych reform systemu administracji publicznej była aktualnie przeprowadzana nazywane były różnorodnie „wydziałem mieszkaniowym”, „wydziałem gospodarki lokalowej i środowiska”, „wydziałem mieszkaniowym”).

B. Ustawa z 1994 r.

1. Zniesienie „specjalnego trybu najmu” i wprowadzenie nowego systemu regulacji czynszu

71. Ustawa ta weszła w życie 12 listopada 1994 r. Celem jej wprowadzenia było przeprowadzenie reformy prawa regulującego stosunki pomiędzy właścicielami i najemcami. Mimo iż ustawa znosiła „specjalny tryb najmu” i rozluźniała regulację czynszu, m.in. poprzez zezwolenie na rynkowe i wolne ustalanie czynszu za lokale użytkowe, a także zezwolenie, by czynsze za lokale mieszkalne były swobodnie ustalone w umowach cywilnych pomiędzy właścicielami i najemcami, to utrzymywała regulację czynszu w lokalach mieszkalnych, w których prawo najmu zostało uprzednio przyznane najemcy decyzją administracyjną.

72. Ustawa z 1994 r. wprowadziła system „czynszu regulowanego” i określiła szczegółowe zasady obliczania czynszu za lokale mieszkalne, które do tego czasu były poddane „specjalnemu trybowi najmu”. Przepisy dotyczące regulacji czynszu, których *ratio legis* była ochrona najemców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej w okresie transformacji od systemu mieszkaniowego poddanego kontroli państwa do systemu wolnorynkowego, miały obowiązywać do 31 grudnia 2004 r.

Ustawa z 1994 r. utrzymała, mimo nieznaczących różnic redakcyjnych, zasady dotyczące ochrony najemców przed wypowiedzeniem najmu nawiązanego na podstawie uprzednich decyzji administracyjnych oraz prawo wstąpienia w stosunek najmu następców prawnych najemcy.

2. Prawo wstąpienia w stosunek najmu przez następców prawnych najemcy

73. Art. 8 ust. 1 ustawy brzmiał:

„1. W razie śmierci najemcy jego zstępni, wstępni, pełnoletnie rodzeństwo, osoby przysposabiające albo przysposobione oraz osoba, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu małżeńskim z najemcą, mieszkający z nim stale do chwili jego śmierci, wstępują w stosunek najmu lokalu oraz nabywają jego uprawnienia i obowiązki związane z [najmem] tym lokalem, chyba że się tego prawa zrzekną wobec wynajmującego. Nie dotyczy to osób, które w chwili śmierci najemcy miały tytuł prawny do zajmowania innego lokalu mieszkalnego.

2. W razie braku osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu lub w razie zrzeczenia się przez nie prawa, stosunek najmu lokalu wygasa”.

3. Czynsze regulowane

74. Art. 20 stwierdzał co następuje:

„1. Z tytułu najmu najemca jest obowiązany opłacać czynsz.

2. W wypadkach przewidzianych ustawą wysokość czynszu ustala się w sposób w niej określony (czynsz regulowany). W pozostałych wypadkach czynsz jest wolny.

3. Wysokość czynszu powinna uwzględniać stan techniczny i położenie domu, powierzchnię i wyposażenie lokalu oraz inne czynniki podwyższające lub obniżające jego wartość użytkową.

4. Wysokość czynszu strony określają w umowie”.

75. Art. 25, który zgodnie z art. 56 ust. 2 (zob. par. 77 poniżej) miał także zastosowanie do mieszkań należących do osób prywatnych objętych uprzednio specjalnym trybem najmu przewidywał:

„1. Czynsz regulowany, z zastrzeżeniem art. 66, opłacają najemcy lokali tworzących mieszkaniowy zasób gminy oraz stanowiących własność Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych lub osób prawnych prowadzących eksploatację budynków w celach niezarobkowych, z wyjątkiem spółdzielni mieszkaniowych.

2. Maksymalny czynsz regulowany nie może przekraczać w stosunku rocznym 3% wartości odtworzeniowej lokalu.

3. Wartość odtworzeniową lokalu wyznacza iloczyn jego powierzchni użytkowej i wskaźnika przeliczeniowego 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego.

4. Wojewoda (właściwy), w drodze zarządzenia, ustala co kwartał wysokość wskaźnika przeliczeniowego 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego.

4. *Przekształcenie „najmu administracyjnego” w „najem umowny”*

76. Zgodnie z przepisami przejściowymi ustawy prawo najmu mieszkania przyznane najemcy decyzją administracyjną miało być traktowane jako najem

nawiązany na podstawie umowy zawartej na podstawie właściwych przepisów Kodeksu cywilnego. Najemcy takich mieszkań mieli opłacać czynsz regulowany do 31 grudnia 2004 r.

Zgodnie z art. 55 ustawy najem mieszkania na podstawie decyzji administracyjnej wydanej w oparciu o ustawę z 1974 r. miał pozostać w mocy.

77. Art. 56 przewidywał dalsze regulacje w odniesieniu do „najmu administracyjnego”. Przewidywał w omawianym zakresie:

„1. Najem nawiązany na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu jest, w rozumieniu ustawy, najmem umownym zawartym na czas nie oznaczony.

2. Do dnia 31 grudnia 2004 r. włącznie czynsz najmu lokali, nawiązanego w sposób, o którym mowa w ust. 1, położonych w domach stanowiących własność osób fizycznych albo lokali stanowiących własność takich osób, ustala się zgodnie z przepisami o czynszu regulowanym.

...

4. W razie gdy właściciel, o którym mowa w ust. 2, zamierza zamieszkać w swoim lokalu i w tym celu zwalnia na rzecz najemcy zajmowany dotychczas lokal znajdujący się w zasobach gminy, najemca jest obowiązany opróżnić lokal właściciela i przenieść się do lokalu zwolnionego, jeżeli spełnia on przewidziane ustawą wymagania dla lokalu zamiennego. W takim wypadku właściciel może wypowiedzieć najem w trybie art. 32 ust. 2.

...

6. Przepisy ust. 4 ... stosuje się odpowiednio, jeżeli w lokalu właściciela ma zamieszkać jego pełnoletnie dziecko lub rodzice.

7. Przepis ust. 4 stosuje się odpowiednio, jeżeli właściciel lokalu zaoferuje najemcy lokal zamienny stanowiący jego własność lub jeżeli lokal zamienny na wniosek właściciela dostarczy gmina. W takim wypadku najemca płaci czynsz regulowany”.

5. Obowiązki właścicieli nieruchomości w odniesieniu do utrzymania nieruchomości

78. Art. 9 ustawy zawierał szczegółową listę obowiązków właścicieli wynikających ze stosunku najmu. Odnosiła się ona zarówno do właścicieli wynajmujących mieszkania za swobodnie ustalany czynsz wolnorynkowy, jak i właścicieli otrzymujących czynsz regulowany. Wymieniała ona także rodzaje prac, jakie muszą być wykonywane przez właścicieli w ramach umowy najmu. Artykuł ten przewidywał w omawianym zakresie:

„1. Wynajmujący jest zobowiązany do zapewnienia sprawnego działania istniejących urządzeń technicznych budynku, umożliwiających najemcy korzystanie z oświetlenia i ogrzewania lokalu, ciepłej i zimnej wody, wind, zbiorczej anteny i innych urządzeń należących do wyposażenia lokalu lub budynku.

...

3. Do wynajmującego należy w szczególności:

1) utrzymanie w należytych stanie, porządku i czystości pomieszczeń i urządzeń budynku, służących do wspólnego użytku mieszkańców, oraz jego otoczenia,

2) dokonywanie napraw budynku, jego pomieszczeń i urządzeń oraz przywrócenie poprzedniego stanu budynku uszkodzonego, niezależnie od przyczyn, z tym że najemcę obciąża obowiązek pokrycia szkód powstałych z jego winy,

3) dokonywanie napraw lokali, napraw lub wymiany instalacji i elementów wyposażenia technicznego, w zakresie nie obciążającym najemcy, a zwłaszcza:

a) napraw i wymiany wewnętrznych instalacji wodociągowej, gazowej i ciepłej wody – bez urządzeń odbiorczych, a także napraw i wymiany wewnętrznej instalacji kanalizacyjnej, centralnego ogrzewania wraz z grzejnikami, instalacji elektrycznej, telefonicznej oraz anteny zbiorczej – z wyjątkiem osprzętu,

b) wymiany pieców grzewczych, stolarki okiennej i drzwiowej oraz podłóg, posadzek i wykładzin podłogowych, a także tynków...”.

6. Wypowiedzenie najmu w odniesieniu do najemcy opłacającego czynsz regulowany

79. W praktyce, jeżeli najemca nie miał zaległości w opłacaniu czynszu regulowanego przekraczających 2 miesiące, najem nie mógł zostać wypowiedziany, chyba że najemca taki korzystał z mieszkania „w sposób niezgodny z jego przeznaczeniem”, niszczył mieszkanie lub budynek, w sposób powtarzający się i rażąco naruszał spokój i porządek lub podjął mieszkanie bez uprzedniej zgody właściciela (art. 31 i 32 ustawy z 1994 r.).

Jednakże nawet jeżeli najemca miał zaległości czynszowe przekraczające 2 miesiące, właściciel był zobowiązany poinformować go na piśmie o zamiarze wypowiedzenia najmu i wyznaczyć mu jednomiesięczny termin do zapłaty zarówno zaległości, jak i bieżącego czynszu miesięcznego.

Jeżeli po wypowiedzeniu stosunku najmu najemca nie opuścił mieszkania (co zdarzało się często ze względu na dotkliwy brak tanich mieszkań na wynajem oraz wysokich kosztów kupna mieszkania), właściciel lokalu musiał wnieść powództwo o eksmisję. Po wydaniu nakazu eksmisji, właściciel lokalu w celu wykonania wyroku i opróżnienia lokalu musiał zwrócić się do właściwych władz samorządowych, aby zapewniły najemcy „lokal zastępczy”. A ponieważ zasób takich mieszkań był bardzo mały, egzekucja i opróżnianie mieszkania mogło trwać wiele lat. Wraz z uprawomocnieniem się nakazu eksmisji najemca, tak długo jak zajmował lokal, był zobowiązany do płacenia tzw. odszkodowania za bezumowne korzystanie, równego 200% aktualnego czynszu. Jeśli kwota ta nie pokrywała strat poniesionych przez właściciela lokalu w związku z wydatkami na utrzymanie lokalu, mógł on wówczas wytoczyć powództwo o dodatkowe odszkodowanie.

C. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego uznające niektóre przepisy ustawy z 1994 r. za niezgodne z Konstytucją

1. Wyrok z 12 stycznia 2000 r.

80. 12 stycznia 2000 r. Trybunał Konstytucyjny orzekając w przedmiocie pytania prawnego Sądu Najwyższego, uznał za niekonstytucyjny art. 56 ust. 2 w związku z, *inter alia*, art. 25 ustawy z 1994 (zob. par. 75 i 77 powyżej). Orzekł, że przepisy te były niezgodne z art. 64 § 3 Konstytucji (ochrona własności) w związku z art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej) oraz art. 31 § 3 (zasada proporcjonalności) Konstytucji (zob. także par. 107 i 109-110 poniżej) w związku z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, poprzez to, że nałożyły one niewspółmierny i z punktu widzenia dopuszczalnych ograniczeń prawa własności, niepotrzebny ciężar finansowy na wykonywanie prawa własności przez właścicieli budynków, którzy posiadali mieszkania objęte systemem regulacji czynszu.

Trybunał stwierdził, że niekonstytucyjne przepisy utracą moc z dniem 11 lipca 2001 r. W praktyce oznaczało to, że do tego czasu parlament powinien uchwalić nową, zgodną z Konstytucją, ustawę regulującą tę kwestię.

81. Przed wydaniem wyroku Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast o informację dotyczącą zastosowania ustawy z 1994 r., a w szczególności sposobu określania „wskaźnika przeliczeniowego 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego”, jak przewidywał to art. 25 ustawy. Zgodnie z otrzymaną informacją poziom czynszu regulowanego nigdy nie osiągnął ustawowych 3% wartości odtworzeniowej, jak przewidywał art. 25 ust. 2, ale określany był przez gminy na poziomie 1,3% tej wartości. W konsekwencji poziom czynszu regulowanego pokrywał jedynie 60% kosztów eksploatacji budynków. Różnicę musieli pokryć właściciele budynków z własnych środków. Nie pozwalało to im na tworzenie funduszy remontowych.

82. W wyroku Trybunał Konstytucyjny przywiązał ogromną wagę do faktu, że właściwe przepisy dotyczące czynszu regulowanego doprowadziły do sytuacji, w której wydatki ponoszone przez właścicieli budynków były znacznie wyższe niż czynsze płacone przez najemców, a ci ostatni „nie mieli wpływu na określenie wysokości czynszu regulowanego”. Zdaniem Trybunału nieadekwatność ówczesnie otrzymywanego czynszu regulowanego skutkowałą postępującym obniżeniem wartości tak zwanych kamienic czynszowych, a to z upływem czasu pociągało za sobą konsekwencje podobne do skutków wywłaszczenia.

Wyrok zawiera obszernie uzasadnienie, którego główne założenia mogą być podsumowane następująco:

„Jednym z podstawowych składników prawa własności jest możliwość pobierania pożytków z przedmiotu własności, co ma szczególne znaczenie w modelu gospodarki rynkowej. Ustawodawca może jednak to prawo pobierania pożytków

regulować i ograniczać, m.in. ze względu na socjalny kontekst korzystania z własności oraz na obowiązki, jakie własność rodzi w ogóle. W skrajnych przypadkach ... możliwe jest nawet przejściowe wykluczenie możliwości ... uzyskiwania dochodu z dóbr stanowiących przedmiot własności. Jeżeli jednak ograniczenia prawa własności pójdą jeszcze dalej i ustawodawca postawi właściciela w sytuacji, gdy jego własność musi mu przynosić straty, a zarazem nałoży na właściciela obowiązek łożenia na utrzymanie przedmiotu tej własności w określonym stanie, to można będzie mówić o ograniczeniu, które narusza „istotę” prawa własności.

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że obowiązujące przepisy dokonują bardzo poważnego ograniczenia możliwości korzystania i rozporządzania przez właściciela lokalami, określonymi w art. 56 ust. 1 ustawy z 1994 r. W szczególności, przepis ten przekształcił wszystkie istniejące wcześniej stosunki najmu (o ile zostały nawiązane na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale ...) w najem umowny na czas nieokreślony. ...

Trybunał Konstytucyjny nie ocenia zgodności powyższych rozwiązań z konstytucją, bo nie jest to przedmiotem pytania prawnego Sądu Najwyższego. Trybunał Konstytucyjny stwierdza jedynie, że na tle tych rozwiązań właściciel budynku jest praktycznie pozbawiony wpływu zarówno na to, kto jest najemcą lokali w tym budynku, jak i na to, czy stosunek najmu z tymi osobami będzie nadal kontynuowany. ...

Możliwości korzystania i rozporządzania [przez właściciela budynku] przedmiotem własności są więc poddane bardzo poważnym ograniczeniom. Nie zostały one wprawdzie przekreślone całkowicie, bo właściciel nadal może swój budynek (lokal) sprzedać, ustanowić na nim hipotekę, nie ma też ograniczeń w odniesieniu do dziedziczenia. Trzeba jednak zauważyć, że wyłączenie praw właściciela do dysponowania lokalami poddanymi reżimowi ustawy z 1994 r. wpływa w sposób deprecjonujący na rynkową wartość budynku. W tym samym inne, nie odebrane właścicielowi, możliwości korzystania i rozporządzania [jego własnością] ulegają zasadniczej redukcji, a prawo własności nabiera pozornego charakteru...

Zarazem przepisy prawa nakładają na właściciela budynku szereg istotnych obowiązków. ... Większość z tych ustaw nie ogranicza się do nałożenia określonych obowiązków na właścicieli budynków, ale też przewiduje określone kary za niewypełnienie lub nienależyte wypełnianie tych obowiązków. ...

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ustawa z 1994 r., zwłaszcza praktyka jej stosowania, nie zapewniły dostatecznych mechanizmów równoważenia wskazanych wyżej kosztów utrzymania budynku, jego urządzeń i otoczenia, wpływami z czynszów regulowanych. ...

Trybunał Konstytucyjny uważa za potrzebne zwrócenie uwagi jeszcze na dwa dalsze elementy, które wyznaczają sytuację prawną właścicieli:

- po pierwsze, nieadekwatność czynszów regulowanych do rzeczywistych wydatków na utrzymanie budynku nie pozwala ... [właścicielom budynków] wygospodarowywać rezerw na tworzenie funduszy remontowych i troskę o utrzymanie budynku w dobrym stanie. Rezultatem jest postępujący proces dekapitalizacji

tw. kamienic czynszowych. Postrzegać to należy z jednej strony w kategoriach prawa własności, jako proces stopniowego pozbawiania tego prawa, z biegiem czasu prowadzącego do skutków podobnych do wywłaszczenia. Z drugiej strony ma to też wymiar ogólnospołeczny, bo wiele budynków wielomieszkańczych zbliża się do swej „śmierci technicznej”, a wówczas nie tylko właściciel utraci swoją własność, ale także lokatorzy utracą możliwość zamieszkiwania, co będzie trudne do pogodzenia z obowiązkami władz publicznych, o których mowa w art. 75 ust. 1 konstytucji;

- po drugie, nieadekwatność czynszów regulowanych do rzeczywistych wydatków na utrzymanie budynku nie została dostrzeżona w prawie podatkowym. ... [Zgodnie z tymi przepisami] właściciel budynku jest traktowany tak samo jak przedsiębiorca lub wynajmujący w celach zarobkowych i ponosić musi konsekwencje finansowe wszystkich strat powstałych w wyniku najmu lokali. ...

[Odnosnie zasady proporcjonalności zawartej w art. 31 § 3 Konstytucji]

... za uzasadnione ... można więc uznać takie ukształtowanie wysokości czynszu, by nie pozostawał on w rażącej dysproporcji do możliwości finansowych najemców, tak aby możliwe było zachowanie godnego poziomu życia (a w każdym razie minimum egzystencji) po jego opłaceniu. Odpowiada bowiem współczesnemu pojmowaniu idei „państwa socjalnego”, żeby od wszystkich członków społeczeństwa żądać pewnych ofiar na rzecz tych, którzy nie są w stanie sami zapewnić egzystencji sobie i swoim rodzinom. Z natury rzeczy rozłożenie tych ofiar zależy od poziomu dochodów i obciąża silniej ludzi lepiej sytuowanych. Tych ofiar, z natury rzeczy, można też żądać od właścicieli, stosownie do ogólnej zasady, iż „własność zobowiązuje”. Zarazem jednak rozłożenie obciążeń, jakie nakładane są w ten sposób na poszczególnych członków społeczeństwa nie może być dowolne i musi zachowywać racjonalne proporcje.

Na tle wymagań art. 31 ust. 3 zd. 1 konstytucji, za „konieczne” w polskich realiach społecznych można więc uznawać dalsze obowiązywanie przepisów ograniczających prawo własności właściciela budynku (lokalu), a w szczególności wyłączających nieskrępowaną swobodę w ustalaniu wysokości czynszu oraz innych opłat pobieranych od lokatorów z tytułu zajmowania lokalu. ... Za „konieczne” – w każdym razie w okresie przejściowym można też uznać jeszcze dalej idące ograniczenia prawa własności, przekreślające swobodę pobierania pożytków przez ustalenie wysokości czynszu w taki sposób, aby czynsz pokrywał tylko koszty eksploatacji i utrzymania budynku.

Analiza unormowań ustawy z 1994 r. prowadzi jednak do stwierdzenia, że wprowadzone w nich ograniczenia prawa własności nie zatrzymują się na tym poziomie. Obecne ujęcie przepisów o czynszu regulowanym w sposób świadomy pozostawia jego wysokość poniżej rzeczywistych kosztów ponoszonych przez właściciela budynku. Rozwiązanie takie, samo w sobie nie musiałyby być uznane za niekonstytucyjne, gdyby równoległe istniały inne mechanizmy prawne rekompensujące ponoszone w ten sposób straty. Mechanizmów takich jednak nie stworzono. Tym samym, obowiązujące przepisy oparte są na założeniu, iż własność musi – do 2004 r. przynosić straty właścicielowi, a zarazem że właści-

ciel ma obowiązek łożenia na utrzymanie przedmiotu swojej własności w określonym stanie.

Oznacza to, że ustawa z 1994 r. przerzuciła na właścicieli budynków główny ciężar ofiar, jakie społeczeństwo musi ponieść na rzecz najemców, a w każdym razie tych spośród najemców, którzy znajdują się w trudnej sytuacji finansowej. Nie wykorzystano natomiast innych możliwych środków, jak chociażby dofinansowywania 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 czynszu w zależności od dochodów najemcy. Zamiast tego posłużono się środkiem najprostszym (bo pozornie najtańszym społecznie), tzn. ukształtowano maksymalną wysokość czynszów na niskim poziomie, dozwolono radom gmin na odstępstwa poniżej tego poziomu, a przez to założono, że pozostałe koszty utrzymania budynku pokryje jego właściciel z własnych źródeł. Nie zachowano przy tym jakiegokolwiek proporcji pomiędzy rozkładem ciężarów (ofiar) pomiędzy właścicieli a pozostałych członków społeczeństwa.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla raz jeszcze, że w dobie dzisiejszej istnieje – konstytucyjnie uznana konieczność ochrony praw lokatorów (a więc nie tylko najemców), i może ona znajdować wyraz m.in. w przepisach ustalających maksymalną wysokość czynszów. Nie jest jednak konstytucyjną koniecznością, aby realizacja tej ochrony odbywała się przede wszystkim na koszt osób fizycznych, będących właścicielami budynków, bo nie tylko na nich ciąży obowiązek solidaryzmu społecznego i pomocy słabszym. Możliwe jest przyjęcie innych rozwiązań prawnych, tak aby zarazem zapewnić najemcy niezbędną ochronę, a właścicielowi minimum środków, pozwalających na pokrywanie niezbędnych kosztów, które częściowo wylicza art. 21 ustawy. Nie jest rzeczą Trybunału Konstytucyjnego wskazywanie konkretnych rozwiązań oraz określanie relacji pomiędzy obciążeniami, jakie mają spoczywać na najemcach, właścicielach i na ogóle społeczeństwa. Trybunał uznaje jednak, że nie ma argumentów konstytucyjnych uzasadniających konieczność nałożenia tych kosztów przede wszystkim na właścicieli. ...

Tym samym art. 56 ust. 2 należy uznać za niezgodny z konstytucją. Ograniczenie prawa własności ... które nie jest „konieczne”, nie czyni też zadość konstytucyjnym wymaganiom wynikającym z zasady proporcjonalności.

[Inne rozstrzygnięcia]

Uznanie, że art. 56 ust. 2 ustawy z 1994 r. narusza zasadę proporcjonalności, zwalnia Trybunał Konstytucyjny od obowiązku zajmowania stanowiska jeszcze wobec zarzutu naruszenia przez ten przepis „istoty” prawa własności, bo [dodatkowe rozstrzygnięcie w tej kwestii] nie wpłynęłoby to już w żaden sposób na merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy. Tylko więc na marginesie należy zauważyć, że ocena, czy zachowana została „istota” prawa własności, musi być dokonywana ... też na tle sumy istniejących ograniczeń tego prawa. ... Wersja tej instytucji przyjęta jednak w art. 56 ust. 2 ustawy z 1994 r., skumulowana z innymi regulacjami odnoszącymi się do budynków prywatnych przybrała postać nie pozostawiającą właścicielowi nawet minimalnego substratu prawa własności.

W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego doszło w ten sposób do zniweczenia istotnego składnika prawa własności, jakim jest prawo pobierania pożytków, przy jednoczesnym wydrążeniu z treści drugiego składnika, jakim jest prawo rozporządzania. W efekcie prawa własności został nadany w gruncie rzeczy pozorny charakter, a to przekreśla realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 konstytucji [zasad społecznej gospodarki rynkowej, aktywności gospodarczej, własności prywatnej, solidarności, dialogu i współpracy].

[Oдноśnie konstytucyjnych aspektów sytuacji najemców]

Sformułowane zostało w ten sposób swego rodzaju zobowiązanie ustawodawcy, iż do 31 grudnia 2004 stosunki najmu w lokalach, które stanowią zasób mieszkaniowy gminy, a także w lokalach [będących własnością prywatną] ... zachowują swój dotychczasowy kształt, m.in. co do wysokości czynszu [3% wartości odtworzeniowej mieszkania]. ... Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że na tle zasad: ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego, wynikających z klauzuli państwa prawnego (art. 2 konstytucji) i mających charakter wiążący dla ustawodawcy – odstąpienie od tego modelu stosunków najmu byłoby dopuszczalne tylko w razie zaistnienia szczególnej konieczności publicznej. Taka konieczność w obecnej chwili nie zachodzi ...

Na marginesie zauważyć należy, że określenie maksymalnego terminu obowiązywania czynszu regulowanego w budynkach (lokalach) stanowiących własność osób fizycznych wyraża też zobowiązanie ustawodawcy – adresowane do właścicieli – do zniesienia obecnego kształtu tej instytucji nie później niż z końcem 2004 r. Także to zobowiązanie widzieć należy na tle zasady zaufania obywatela do państwa.

[Rozstrzygnięcia końcowe]

Konstytucyjna niedopuszczalność sprowadzania przychodu właściciela poniżej pewnego minimum nie oznacza automatycznie konieczności podwyższania czynszów obciążających najemców, bowiem problem może zostać rozwiązany przez odpowiednie zaangażowanie publicznych środków finansowych.

2. Wyrok z 10 października 2000 r.

83. W wyroku z 10 października 2000 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 9 ustawy z 1994 r. (zob. par. 78 powyżej) w zakresie, w jakim nakładał na właścicieli budynków obowiązki, był niezgodny z konstytucyjnymi zasadami ochrony prawa własności oraz sprawiedliwości społecznej, ponieważ w szczególności nakładał na nich duży ciężar finansowy, który nie był w żaden sposób proporcjonalny do dochodu uzyskiwanego z czynszu regulowanego. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepis ten traci moc z dniem 11 lipca 2001 r.

3. Poprawki ustawodawcze będące konsekwencją wyroków TK

84. W wyniku wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia i 10 października 2000 r. Sejm przyjął nową ustawę regulującą problemy mieszkalnictwa i stosunki pomiędzy właścicielami budynków i najemcami. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego („ustawa z 2001 r.”) weszła w życie 10 lipca 2001 r. Uchyliła ustawę z 1994 r. i zastąpiła uprzedni system regulacji czynszu innym ustawowym mechanizmem kontroli czynszu, który ograniczał możliwości podwyższania poziomu czynszu przez właścicieli nieruchomości.

Ustawa z 2001 r. była następnie stopniowo nowelizowana. Najważniejsze zmiany przyjęte przez Sejm 17 i 22 grudnia 2004 r. weszły w życie 1 stycznia 2005 r. (zob. §§ 124-132 poniżej).

D. Ustawa z 2001 r.

1. Ograniczenia w podwyższaniu czynszu

85. Art. 9 ustawy z 2001 r. wyliczał sytuacje, kiedy właściciel mógł podwyższyć czynsz. Przepis ten w wersji mającej zastosowanie do 10 października 2002 r. (zob. § 102 poniżej) brzmiał w omawianym zakresie następująco:

„1. Podwyższanie czynszu lub innych opłat za używanie lokalu (np. za elektryczność, wodę, centralne ogrzewanie itp.), z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, nie może być dokonywane częściej niż co 6 miesięcy.

2. W razie podwyższenia opłat niezależnych od właściciela jest on obowiązany do przedstawienia lokatorowi na piśmie zestawienia opłat wraz z przyczyną ich podwyższenia.

3. Podwyżki czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, nie mogą w danym roku przekraczać średniorocznego wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w minionym roku w stosunku do roku poprzedzającego rok miniony nie więcej niż o:

1) 50% – jeżeli roczna wysokość czynszu nie przekracza 1% wartości odtworzeniowej,

2) 25% – jeżeli roczna wysokość czynszu jest wyższa niż 1% i nie przekracza 2% wartości odtworzeniowej,

3) 15% – jeżeli roczna wysokość czynszu jest wyższa niż 2% wartości odtworzeniowej”.

Dane o wzroście cen, o którym mowa w zdaniu pierwszym, są podawane w komunikatach Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

...

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

86. Dalsze ograniczenie podwyższania czynszu przez właścicieli wynikało z art. 28 ust. 2 ustawy z 2001 r., który przewidywał, że czynsz regulowany nie mógł przekroczyć 3% wartości odtworzeniowej mieszkania. Przepis ten obowiązywał do 31 grudnia 2004 r., do czasu wyznaczonego już wcześniej ustawą z 1994 r. (zob. także § 77 powyżej).

Art. 28 ust. 2 brzmiał:

„Do dnia 31 grudnia 2004 r., w stosunkach najmu powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy, wysokość czynszu w lokalach, w których obowiązywał w dniu wejścia w życie ustawy czynsz regulowany, nie może przekraczać w stosunku rocznym 3% wartości odtworzeniowej lokalu”.

2. Wypowiedzenie stosunku najmu

87. Art. 11 ustawy z 2001 r. wyliczał sytuacje, w których właściciel mógł wypowiedzieć najem nawiązany na podstawie decyzji administracyjnej.

Art. 11 ust. 1 i 2 brzmiał w omawianym zakresie następująco:

„1. Jeżeli lokator jest uprawniony do odpłatnego używania lokalu, wypowiedzenie przez właściciela stosunku prawnego może nastąpić tylko z przyczyn określonych w niniejszym artykule ... Wypowiedzenie powinno być pod rygorem nieważności dokonane na piśmie oraz określać przyczynę wypowiedzenia.

2. Nie później niż na miesiąc naprzód, na koniec miesiąca kalendarzowego, właściciel może wypowiedzieć stosunek prawny, jeżeli lokator:

1) pomimo pisemnego upomnienia nadal używa lokalu w sposób sprzeczny z umową lub niezgodnie z jego przeznaczeniem lub zaniedbuje obowiązki, dopuszczając do powstania szkód, lub niszczy urządzenia przeznaczone do wspólnego korzystania przez mieszkańców albo wykracza w sposób rażąco lub uprzedmiotowo przeciwko porządkowi domowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali, lub

2) jest w zwłoce z zapłatą czynszu lub innych opłat za używanie lokalu co najmniej za trzy pełne okresy płatności pomimo uprzedzenia go na piśmie o zamiarze wypowiedzenia stosunku prawnego i wyznaczenia dodatkowego, miesięcznego terminu do zapłaty zaległych i bieżących należności, lub

3) wynajął, podnajął albo oddał do bezpłatnego używania lokal lub jego część bez wymaganej zgody właściciela, lub

4) używa lokalu, który wymaga opróżnienia w związku z koniecznością robót biórkowych lub remontu budynku, z zastrzeżeniem art. 10 ust. 4”.

88. Zgodnie z art. 11 ust. 3 właściciel lokalu, który otrzymywał czynsz niższy niż 3% wartości odtworzeniowej mieszkania, mógł wypowiedzieć stosunek najmu z powodu niezamieszkiwania najemcy przez okres dłuższy niż

12 miesięcy w mieszkaniu lub z powodu tego, że najemcy przysługiwał tytuł prawny do innego lokalu położonego w tej samej miejscowości.

Art. 11 ust. 4 przewidywał, że właściciel mógł wypowiedzieć stosunek najmu z półrocznym wypowiedzeniem, o ile zamierzał zamieszkać w należącym do niego lokalu i dostarczył najemcy lokal zastępczy lub jeżeli lokator był uprawniony do lokalu, który spełniał kryteria przewidziane dla „lokalu zamiennego”.

Zgodnie z art. 11 ust. 5 właściciel mógł zakończyć stosunek najmu z trzyletnim wypowiedzeniem, o ile zamierzał zamieszkać w należącym do niego lokalu i nie dostarczył lokatorowi lokalu zastępczego.

89. Jednakże art. 12 ust. 1 dalej ograniczał możliwość wypowiedzenia stosunku najmu. Jeżeli wypowiedzenie stosunku najmu miało nastąpić z przyczyn i w trybie, o których mówił art. 11 ust. 2 pkt 2 (niezapłacone zaległości czynszowe mimo faktu uprzedzenia na piśmie o zamiarze wypowiedzenia i wyznaczenia dodatkowego terminu na zapłatę), a dochody lokatora umożliwiałyby mu ubieganie się w danej gminie o przyznanie lokalu socjalnego, wypowiedzenie nie mogło nastąpić, jeżeli właściciel nie zaproponował lokatorowi zawarcia ugody w sprawie zapłaty zaległych i bieżących należności.

Jeśli chodzi o sytuację, w której pomimo zakończenia stosunku najmu najemca nie opuścił lokalu, właściciel musiał – tak jak i według wcześniejszych przepisów – wnieść pozew o eksmisję i nawet jeśli uzyskał nakaz eksmisji, nie mógł odzyskać posiadania lokalu dopóki najemca nie otrzymał od władz samorządowych lokalu zastępczego.

3. Obowiązki dotyczące utrzymania i napraw

90. Ustawa z 2001 r. w wersji mającej zastosowanie do 1 stycznia 2005 r. nie zawierała specjalnych przepisów ustalających obowiązki właścicieli nieruchomości i najemców w odniesieniu do utrzymania i napraw mieszkań i budynków mieszkalnych. Kwestie te regulowane były częściowo przez właściwe przepisy Kodeksu cywilnego (który miał zastosowanie w zakresie, w jakim dana kwestia nie była uregulowana przez ustawę z 2001 r.), a częściowo przez ustawę Prawo budowlane z 7 lipca 1994 r. („ustawa Prawo budowlane”), która określała ogólne obowiązki właścicieli budynków.

91. Art. 662 Kodeksu cywilnego, który zawiera ogólną zasadę, brzmi w omawianym zakresie następująco:

„1. Wynajmujący powinien wydać najemcy rzecz [najmu] w stanie przydatnym do umówionego użytku i utrzymywać ją w takim stanie przez czas trwania najmu.

2. Drobne nakłady połączone ze zwykłym użytkowaniem rzeczy obciążają najemcę”.

92. Art. 675 kc brzmi w omawianym zakresie następująco:

„1. Po zakończeniu najmu najemca obowiązany jest zwrócić rzecz [najmu] w stanie nie pogorszonym; jednakże nie ponosi odpowiedzialności za zużycie rzeczy będące następstwem prawidłowego używania”.

93. Art. 681 wymienia drobne nakłady, które obciążają najemcę. Brzmi on następująco:

„Do drobnych nakładów, które obciążają najemcę lokalu, należą w szczególności: drobne naprawy podłóg, drzwi i okien, malowanie ścian, podłóg oraz wewnętrznej strony drzwi wejściowych, jak również drobne naprawy instalacji i urządzeń technicznych, zapewniających korzystanie ze światła, ogrzewania lokalu, dopływu i odpływu wody”.

94. Art. 61 ustawy Prawo budowlane przewiduje:

„Właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany utrzymywać i użytkować obiekt zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2”.

Art. 5 ust. 2 przewiduje:²

2) warunki użytkowe [budynku powinny być zapewnione] zgodn[ie] z przeznaczeniem obiektu, w szczególności w zakresie:

a) zaopatrzenia w wodę i energię elektryczną oraz, odpowiednio do potrzeb, w energię cieplną i paliwa, przy założeniu efektywnego wykorzystania tych czynników,

b) usuwania ścieków, wody opadowej i odpadów.

4. Wstąpienie w stosunek najmu

95. Art. 691 kc przewiduje w omawianym zakresie:

„1. W razie śmierci najemcy lokalu mieszkalnego w stosunek najmu lokalu wstępują: małżonek nie będący współnajemcą lokalu, dzieci najemcy i jego współmałżonka, inne osoby, wobec których najemca był obowiązany do świadczeń alimentacyjnych, oraz osoba, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą.

§ 2. Osoby wymienione w § 1 wstępują w stosunek najmu lokalu mieszkalnego, jeżeli stale zamieszkiwały z najemcą w tym lokalu do chwili jego śmierci.

§ 3. W razie braku osób wymienionych w § 1 stosunek najmu lokalu mieszkalnego wygasa”.

E. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 października 2002 r.

96. 11 grudnia 2001 r. Rzecznik Praw Obywatelskich złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, w którym zwrócił się m.in. o stwierdzenie niezgodności z konstytucyjną zasadą ochrony praw własności art. 9 ust. 3 ustawy z 2001 r. (zob. par. 89 powyżej). Rzecznik odniósł się do licznych skarg, które otrzymywał od właścicieli skarżących się, że poziom czynszu określonego

² Powinno być art. 5 ust. 1 pkt 2.

zgodnie z tym artykułem nie pokrywał podstawowych kosztów utrzymania budynków mieszkalnych. Twierdził także, że ostatnio wprowadzone zasady określania czynszu stawiały właścicieli w jeszcze bardziej niekorzystnej sytuacji niż zasady określone w ustawie z 1994 r., które już zostały uchylone jako niezgodne z Konstytucją.

Rzecznik skrytykował ustawodawstwo z powodu tego, że było wyjątkowo niespójne. Odniósł się w szczególności do – jego zdaniem błędnej – ustawowej korelacji pomiędzy wzrostem czynszu a wzrostem cen dóbr i usług konsumpcyjnych, który w rzeczywistości nie pozostawał w związku z kosztami utrzymania budynków mieszkalnych. Dodał, że nadal brakuje przepisów pozwalających właścicielom na zrekompensowanie strat poniesionych w związku z wydatkami na utrzymanie nieruchomości.

97. Przedstawiciele Sejmu oraz Prokurator Generalny zwrócili się do Trybunału Konstytucyjnego o odrzucenie wniosku.

98. Trybunał wezwał do udziału w postępowaniu oraz do przedstawienia pisemnych stanowisk organizacje zrzeszające właścicieli nieruchomości i lokatorów. Polskie Zrzeszenie Lokatorów, Polska Unia Właścicieli Nieruchomości oraz Ogólnopolskie Stowarzyszenie Właścicieli Nieruchomości złożyli pisma procesowe odpowiednio w dniach 16, 17 i 18 września 2002 r.

99. Polska Unia Właścicieli Nieruchomości przedłożyła materiał statystyczny dowodzący, że poziom czynszu regulowanego kształtujący się na poziomie około 1,5% wartości odtworzeniowej budynku, pokrywał 40% kosztów eksploatacji. Unia przedstawiła przykładowe wyliczenie miesięcznego czynszu oparte o średnią wartość odtworzeniową, średnią wielkość mieszkania oraz średnie wynagrodzenie krajowe brutto.

Przy założeniu, że średnia wartość odtworzeniowa wynosiła 2200 zł, a czynsze osiągają poziom 1,5% tejże wartości, czynsz za mieszkanie o powierzchni 40 m² wynosi około 110 zł. Kwota ta, co podkreślono, stanowiła 5% średniego wynagrodzenia krajowego brutto, a dla porównania ich zdaniem, w krajach Unii Europejskiej czynsz stanowi 25-30% średniego wynagrodzenia brutto.

100. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Właścicieli Nieruchomości przedstawiło stanowisko, iż kwestionowany przepis był niezgodny z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, ponieważ grupa około 100 000 właścicieli obciążona była w całości kosztami opieki społecznej udzielanej przez państwo polskie około 900 000 najemców, przy braku jakiegokolwiek wsparcia finansowego ze strony około 15 milionów polskich podatników.

101. Polskie Zrzeszenie Lokatorów uznało, że kwestionowane przepisy były zgodne z Konstytucją. Zwróciło uwagę na fakt, iż duża grupa najemców, szczególnie tych, którym przyznano prawo najmu na drodze decyzji administracyjnych, znajdowało się w trudnej sytuacji finansowej. Zrzeszenie zwróciło uwagę na fakt, że w okresie publicznej gospodarki lokalami najemcy ci poczynili nakłady i w ten sposób uczestniczyli w kosztach utrzymania

budynków, mimo iż nie byli do tego prawnie zobowiązani. Na rozprawie, odpowiadając na pytania sędziów, Prezes Zrzeszenia przyznał, że wśród najemców opłacających czynsz regulowany znajdowały się także osoby dobrze sytuowane, w stosunku do których podwyżka czynszu byłaby uzasadniona.

102. 2 października 2002 r. Trybunał Konstytucyjny zasiadając w pełnym składzie orzekł, że art. 9 ust. 3 ustawy z 2001 r. jest niezgodny z art. 64 §§ 1 i 2 oraz art. 31 § 3 Konstytucji (zob. także par. 109 i 110 poniżej). Przepis ten został w związku z tym uchylony z dniem 10 października 2002 r., tj. od daty publikacji orzeczenia w Dzienniku Ustaw.

103. W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny obszernie zacytował swój wyrok z 12 stycznia 2000 r. (zob. par. 84-86 powyżej).

We wnioskach uznał, że fakt, iż ustawa z 2001 r. zniósła system czynszu regulowanego nie poprawił sytuacji właścicieli, ponieważ w zamian za to wprowadzony został wadliwy mechanizm kontroli wzrostu czynszu. Jego zdaniem art. 9 ust. 3 nie tylko „zamroził” niekorzystną sytuację właścicieli, ocenioną już jako niezgodną z Konstytucją, ale wręcz, ze względu na zmieniające się warunki ekonomiczne, znacząco zredukował możliwość podwyżki czynszu w celu pokrycia wydatków poniesionych przez właścicieli w związku z utrzymaniem nieruchomości.

Trybunał przypomniał, że już w swoim wyroku z 12 stycznia 2000 r. uznał, że odnośne przepisy obarczały głównym ciężarem, jakie społeczeństwo musiało ponieść w celu dofinansowania najemców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, właścicieli nieruchomości. Stwierdził, że art. 9 ust. 3 utrzymywał stan naruszenia prawa własności, które zaistniało na gruncie ustawy z 1994 r., w szczególności dlatego, że właściciele nieruchomości nie zostali zwolnieni z żadnego z ciężących na nich uprzednio obowiązków dotyczących utrzymania nieruchomości.

104. Główna myśl uzasadnienia Trybunału Konstytucyjnego brzmiała następująco:

„... w momencie przejścia od czynszu regulowanego do czynszu umownego, ograniczenie dopuszczalności jego podwyżek jest koniecznością. ... W większości państw europejskich ustawodawcy kontrolują wzrost czynszu najmu. Wprowadzenie odpowiedniego mechanizmu w prawie polskim wydaje się szczególnie uzasadnione, a jego niezbędność wynika przede wszystkim z niedostatku mieszkań i braku rynku najmu, na którym mogłyby się kształtować ceny. Bardzo niski poziom podaży mieszkań do wynajęcia tworzy sytuację, w której lokatorzy mogą być poddani dyktatowi wynajmujących. Stąd konieczność reglamentacji wzrostu czynszu.

Uznając ją, Trybunał Konstytucyjny wyraża jednak przekonanie, iż mechanizm wprowadzony w kwestionowanym przepisie jest wadliwy i – obiektywnie rzecz oceniając – nie nadaje się do osiągnięcia żadnego z celów, jakim – według założeń ustawodawcy – miał służyć. ...

W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny zajął się wpływem regulacji zawartej w art. 9 ust. 3 ustawy na sytuację właścicieli mieszkań, w których pod rządami ustawy o najmie lokali mieszkalnych obowiązywał czynsz regulowany. Kwestionowany przepis, w ocenie Trybunału, nie tylko „zamroził” niekorzystną sytuację właścicieli, powstałą pod rządami ustawy z 1994 r. i ocenioną przez Trybunał jako niezgodną z Konstytucją, ale wręcz – ze względu na zmieniające się warunki ekonomiczne – sytuację tę pogorszył. ...

W momencie wejścia w życie obecnej regulacji (10 lipca 2001 r.) najemcy płacili czynsz ustalony przez rady gmin, który – według informacji dostarczonych przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast – średnio pokrywał 60% bieżących kosztów eksploatacji budynków. Nowa ustawa nie dostosowała obowiązujących stawek czynszu do wysokości, jaką można by – ewentualnie – ustalić w oparciu o wytyczne sformułowane przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku [z 12 stycznia 2000 r.]. Ustawodawca nie dał też właścicielom budynków możliwości podniesienia czynszu do stanu gwarantującego pokrycie kosztów. Ustawa o ochronie praw lokatorów zamroziła poziom czynszu i przyjęła go za punkt wyjścia do dokonywania na przyszłość podwyżek. ...

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, racjonalne ukształtowanie poziomu czynszu wymagało dokonania jednej z dwu operacji: albo jednorazowego podniesienia zaniżonych stawek czynszu regulowanego i restryktywnej ochrony lokatorów przed ich dalszymi podwyżkami, albo – przy zamrożeniu istniejących stawek – dopuszczenia znacznych, stosunkowo szybko następujących po sobie podwyżek, do chwili osiągnięcia akceptowanego poziomu. Tymczasem ustawodawca, zachowując nieracjonalnie niskie stawki wyjściowe czynszu, dopuścił tylko ściśle reglamentowane podwyżki, uzależniając je przy tym od stopy inflacji. Ustawodawca nie wziął pod uwagę, iż przy ciągle malejącej stopie inflacji dopuszczalne podwyżki są minimalne, wynoszą zaledwie kilka procent czynszu i – ze względów rachunkowych – nie dają szans na dojście do stawki gwarantującej opłacalność, czy przynajmniej zwrot kosztów utrzymania kamienicy. Obniżenie inflacji, generalnie będące wszak oznaką normalizacji gospodarki, dla właścicieli kamienic oznacza stagnację czynszu na niskim poziomie.

Pogorszenie sytuacji właścicieli mieszkań, którzy pobierali czynsz regulowany, wynika także z porównania poziomu podwyżek czynszu – z obecnie dopuszczalnymi podwyżkami. Jak wynika z informacji Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, zbieranych pod rządami ustawy z 1994 r. i dostarczonych Trybunałowi w toku postępowania w sprawie ... , rady gmin podnosiły corocznie stawki czynszu regulowanego w sposób istotny; w 1996 r. o średnio 30% przy blisko 20% inflacji, ale już w 1997 r. – średnio o 31% przy 13% inflacji. Tempo dochodzenia do czynszu racjonalnego było szybsze niż obecnie, już choćby dlatego, że gminy, same będąc właścicielami budynków mieszkalnych, instytucjonalnie były zainteresowane realnym podnoszeniem czynszu.

Trybunał Konstytucyjny zwraca wreszcie uwagę, iż na tle dawnych regulacji właściciele budynków mieszkalnych mieli w perspektywie uwolnienie czynszu. Niezależnie bowiem od wysokości czynszu regulowanego, narzuconego im przez

gminę, mieli świadomość, że począwszy od 2005 r. będą mogli swobodnie negocjować stawki. Tymczasem w świetle art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie lokatorów ta korzystna perspektywa zniknęła. Wprawdzie po [31 grudnia] 2004 r. nie będzie już obowiązywał pułap 3% wartości odtworzeniowej lokalu przewidziany w art. 28 ust. 2 ustawy, ale – ze względu na treść art. 9 ust. 3 – dojście do tego pułapu i tak nie jest realne. ...

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wskazane wyżej okoliczności wystarczająco uzasadniają tezę, iż sytuacja właścicieli budynków mieszkalnych objętych czynszem regulowanym jest obecnie zdecydowanie mniej korzystna, niż ta pod rządami ustawy o najmie lokali mieszkalnych. ... (P)rzeciwnie treść art. 9 ust. 3 ustawy utrwaliła stan naruszenia własności. Na tym etapie rozważań niezbędne jest ustalenie, jak wygląda ich sytuacja w innych dziedzinach, poza ograniczeniem podwyżek czynszu. Gdyby bowiem po wydaniu wyroku Trybunału z 12 stycznia 2000 r. ustawodawca zmienił w sposób zasadniczy któryś z elementów kształtujących sytuację prawną właścicieli budynków, rekompensując im straty związane z zaniżonymi czynszami najmu, ocena samej wysokości czynszu dokonywana w niniejszej sprawie musiałaby przebiegać według innych kryteriów, niż wskazana przez Trybunał w 2000 r.

W okresie po wydaniu wyroku z 12 stycznia 2000 r., poza wprowadzeniem nowej ustawy dotyczącej ochrony praw lokatorów, nie nastąpiły zmiany legislacyjne, które w szerszym zakresie zmieniłyby sytuację właścicieli budynków. Nadal ciążyą na nich obowiązki wynikające z Prawa budowlanego, których niewykonanie, jak podkreśla Rzecznik Praw Obywatelskich, obwarowane jest sankcjami karnymi. Nie zmieniły się przepisy regulujące podatek dochodowy od osób fizycznych, przynajmniej gdy chodzi o dopuszczalność odliczania od podatku (lub podstawy opodatkowania) kwot wydatkowanych na utrzymanie budynków, w których mieszkania są wynajmowane lokatorom. Ustawodawca nie wprowadził też preferencyjnych kredytów na remonty. ... Trybunał Konstytucyjny zwraca też uwagę, że pod rządami ustawy o ochronie lokatorów nie poprawiła się w zasadzie sytuacja właścicieli budynków w zakresie możliwości zakończenia stosunku najmu. ...

W konsekwencji w pełni uzasadnione jest odwołanie się do argumentów, jakimi posługiwał się Trybunał Konstytucyjny oceniając art. 56 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych. Choć zmieniły się poddane analizie przepisy, a ocena dotyczy całkowicie różnych instrumentów prawnych (w dawnej ustawie – czynsz regulowany; obecnie – reglamentacja podwyżek), istota sporu i przedmiot oceny pozostają w istocie te same: chodzi o sytuację właścicieli lokali mieszkalnych, którym ustawodawca narzuca zaniżone stawki czynszu najmu. Dodatkowo, na tle art. 9 ust. 3 ustawy niezwykle wyraźne stało się różnicowanie położenia właścicieli budynków w zależności od tego, czy są podmiotami stosunku najmu podlegającego w przeszłości czynszowi regulowanemu, czy też umowy najmu z czynszem wolnym. Jak to wskazano wyżej, w praktyce działanie mechanizmu podwyżki czynszu pogrąża tę pierwszą grupę właścicieli, a jednocześnie w sposób nieuzasadniony, kosztem lokatorów promuje drugą.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza więc, że regulacja zawarta w kwestionowanym przepisie jest równoznaczna z dalszym naruszeniem prawa własności określonej grupy właścicieli budynków mieszkalnych, a mianowicie tych właścicieli, z którymi stosunek najmu został nawiązany na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale lokalu albo na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami. Ustawodawca nie tylko nie zweryfikował stawek czynszu regulowanego, uznanych za niekonstytucyjne, ale dodatkowo poprzez wprowadzenie restrykcyjnego przepisu dotyczącego podwyżek czynszu, praktycznie zamroził ich wysokość na poziomie, którego nie da się pogodzić z konstytucyjnymi gwarancjami prawa własności. ...

Wypada powtórzyć, za uzasadnieniem powołanego wyroku [z 12 stycznia 2000], iż ograniczenia te podyktowane są niewątpliwie potrzebą ochrony porządku publicznego i praw innych osób, tj. najemców. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga jednak, by ograniczenia były konieczne. W przypadku czynszu najmu, Trybunał Konstytucyjny za „konieczne” – w każdym razie w okresie przejściowym – uznał ograniczenia prawa własności „przekraczające swobodę pobierania pożytków przez ustalenie wysokości czynszu w taki sposób, aby czynsz pokrywał tylko koszty eksploatacji i utrzymania budynku”. Zejście poniżej tego minimum Trybunał ocenił jako niekonstytucyjne. Przerzucenie ciężaru dofinansowania najmu wyłącznie na jedną grupę społeczną, jaką stanowią właściciele budynków mieszkalnych, także uznane zostało za niekonstytucyjne, ponieważ nie tylko na nich ciąży obowiązek solidaryzmu i pomocy słabszym. Trybunał Konstytucyjny dostrzegał i nadal dostrzega możliwość zastosowania innych, niż przyjęte, rozwiązań prawnych, które doprowadziłyby do bardziej równomiernego rozłożenia na członków społeczeństwa ciężaru wynikającego z konieczności zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Obciążeniem nim wyłącznie jednej grupy właścicieli budynków mieszkalnych nie jest więc konieczne. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny ocenia, że – będące skutkiem stosowania art. 9 ust. 3 ustawy – ograniczenie prawa własności ... nie odpowiada kryteriom zasady proporcjonalności i wykracza poza dopuszczalny poziom ograniczeń prawa własności wskazany w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do ustalania minimalnej wysokości czynszu. ... [Jednakże] z punktu widzenia ochrony praw właścicieli, Trybunał Konstytucyjny raz jeszcze podkreśla decydujące znaczenie prawidłowo ustalonego poziomu kosztów utrzymania i bieżącej eksploatacji budynków. Wyznacza on absolutne minimum stawki czynszu. ...

Z kolei gdy chodzi o realizację konstytucyjnie gwarantowanych praw najemców, Trybunał Konstytucyjny podkreśla przede wszystkim, iż mimo stwierdzenia w niniejszym wyroku niekonstytucyjności art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, w ustawie pozostają istotne ograniczenia swobody podnoszenia czynszu. Najważniejszym jest niewątpliwie pozostający w mocy art. 28 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym ... do 31 grudnia 2004 r. stawka czynszu w skali rocznej nie może przekroczyć 3% wartości odtworzeniowej lokalu”.

F. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2004 r.

105. 12 maja 2004 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał skargę konstytucyjną wniesioną przez pana J-M. O., który kwestionował zgodność z Konstytucją art. 9 ust. 3 oraz 28 ust. 3 ustawy z 2001 r. (zob. par. 85 i 86 powyżej). Twierdził, że przepisy te były niezgodne z art. 64 § 1 (ochrona prawa własności) Konstytucji w związku z art. 31 § 3 (zasadą proporcjonalności).

W swoich stanowiskach pisemnych Prokurator Generalny oraz przedstawiciele Sejmu zwrócili się do Trybunału o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności z Konstytucją art. 9 ust. 3, ponieważ został on już uchylony przez wyrok z 2 października 2002 r. oraz o stwierdzenie, że art. 28 ust. 3 był zgodny z Konstytucją.

Na rozprawie J-M. O. twierdził, że jego zamiarem jest popieranie skargi jedynie w zakresie dotyczącym art. 28 ust. 3.

106. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 28 ust. 3 jest zgodny z Konstytucją i uznał:

„Jak wynika z cytowanych wyżej orzeczeń [wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2000 i 2 października 2002], utrzymywanie górnej granicy opłat za mieszkanie było już przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny i zostało uznane za konieczne dla porządku publicznego w państwie co najmniej w okresie przejściowym. Potrzeba ochrony lokatorów przed nadmiernie wysokimi czynszami uzasadniona jest sytuacją mieszkaniową w Polsce będącą następstwem kilkudziesięciu lat publicznej gospodarki lokalami, która doprowadziła do powszechnie odczuwanego braku mieszkań.

Ograniczenie wysokości czynszu – takie jak wprowadzone zaskarżonym przepisem – nie narusza istoty prawa własności, nie pozbawia bowiem właściciela podstawowych uprawnień wynikających z tego prawa. Podkreślić należy, że prawo najmu jest też jednym z praw majątkowych podlegających ochronie z mocy art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, a istotą wielu praw majątkowych, w tym prawa najmu, jest ograniczenie prawa własności. Ustalenie górnej granicy wysokości czynszu w zaskarżonym przepisie nastąpiło z wyraźnie określonym horyzontem czasowym – do końca 2004 r. – a to również może wpływać na ocenę czasowego ograniczenia prawa własności jako nienaruszającego jego istoty.

Trzeba również podkreślić, iż wprowadzenie wyraźnej cezurę czasowej w art. 28 ust. 2 ustawy oznacza też zobowiązanie się ustawodawcy wobec właścicieli lokali, podlegające ocenie z punktu widzenia zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa”.

G. Właściwe przepisy konstytucyjne

107. Art. 2 Konstytucji przewiduje:

„Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

108. Art. 20 zawiera podstawowe zasady, na jakich oparty jest system gospodarczy w Polsce. Brzmi on następująco:

„Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”.

109. Art. 31 § 3 przewiduje:

„Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

110. Art. 64 chroni prawo własności w następujących słowach:

„1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.

2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”.

111. Art. 75 odnosi się do ochrony najemców. Brzmi on następująco:

„1. Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

2. Ochronę praw lokatorów określa ustawa”.

112. Art. 76 przewiduje:

„Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami wolnorynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa”.

H. Ogólne skutki uchylecia art. 9 ust. 3 ustawy z 2001 r.

113. Po 10 października 2002 r. na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego możliwe stało się podwyższenie przez właścicieli czynszu do 3% wartości odtworzeniowej mieszkania. Pod koniec 2002 r. poziom czynszu ogólnie wzrósł. Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez Rząd w rejonie Warszawy, gdzie uprzednio czynsz wynosił 2,17 zł za m², czynsz wzrósł czterokrotnie i osiągnął około 10 zł za m². w 2004 r. Zgodnie z informacjami publikowanymi w polskiej prasie 3% wartości odtworzeniowej odpowiadało w większości innych miast około 5-6 zł za m². Poziom swobodnie ustalanego czynszu umownego jest nadal wyższy; niekiedy, szczególnie w dużych miastach, różnica może sięgać nawet 200-300%.

I. Zmiany do ustawy wprowadzone w grudniu 2004 r.

1. Prace przygotowawcze i przyjęcie poprawek przez Sejm

(a) Projekt rządowy

114. Na początku 2003 r. Rząd rozpoczął przygotowania do przedłożenia projektu ustawy zmieniającej ustawę z 2001 r. Projekt został przedłożony Sejmowi 30 grudnia 2003 r.

115. W uzasadnieniu projektu ustawy zawarte było stwierdzenie, że celem proponowanych zmian było między innymi „określenie praw i obowiązków właścicieli i lokatorów w celu wzmocnienia ochrony słabszej strony”, „wprowadzenie nowych zasad ochrony lokatorów przed nadmiernym wzrostem czynszu i innych opłat z tytułu użytkowania mieszkania”, oraz „zredukowanie dysproporcji pomiędzy konstytucyjnie gwarantowaną ochroną lokatorów a prawami konstytucyjnymi właścicieli”.

116. Rząd zaproponował wprowadzenie licznych poprawek do obowiązujących przepisów. Najbardziej znaczącą i kontrowersyjną zmianą było brzmienie art. 28, zgodnie z którym (ustęp 2) system regulacji czynszu, pomimo faktu, że kres jego obowiązywania został wyznaczony przez ustawodawcę na 31 grudnia 2004 r., miał być utrzymany do końca 2008 r. w odniesieniu do wszystkich stosunków najmu powstałych przed 10 lipca 2001 r., w których najemcy płacili czynsz regulowany. W praktyce obejmowało to wszystkie stosunki najmu mieszkań znajdujących się w budynkach prywatnych nawiązane na podstawie decyzji administracyjnych.

Przepis miał mieć zastosowanie głównie do właścicieli prywatnych, a jego działanie miało nieznaczny wpływ w odniesieniu do publicznych zasobów mieszkaniowych i spółdzielni mieszkaniowych. Uzasadnienie projektu zawierało stwierdzenie, że uchylenie systemu czynszu regulowanego w całości „spowodowałoby dramatyczny wzrost czynszu” po zakończeniu roku 2004 r., a proponowane ograniczenie „zezwoiłoby na łagodne przejście od poziomu czynszu z końca roku 2004 r. do poziomu określonego zgodnie z zasadami ogólnymi”.

Rząd proponował więc, by czynsz regulowany został zamrożony na maksymalnym poziomie 3% wartości odtworzeniowej mieszkania do 31 grudnia 2004 r., do końca 2005 r. na poziomie do 3,25%; do końca 2006 r. na poziomie do 3,5%, do końca 2007 r. na poziomie do 3,75%; do końca 2008 r. na poziomie do 4%.

117. Wskazywane skutki proponowanego zamrożenia czynszu na prawo własności indywidualnych właścicieli spowodowały zwiększenie zainteresowania społeczeństwa tym problemem i dały impuls do ożywionej dyskusji publicznej. Propozycja była mocno krytykowana przez organizacje właścicieli.

118. Ostatecznie 5 października 2004 r. Rząd przedłożył Sejmowi autopoprawkę do projektu ustawy. Wycofał pierwotną propozycję zamrożenia

poziomu czynszu po 31 grudnia 2004 r. Utrzymał jednak propozycję ograniczenia wzrostu czynszu za najem nawiązany na podstawie uprzednich decyzji administracyjnych.

(b) Projekt poselski

119. 22 czerwca 2004 r. grupa deputowanych z partii „Prawo i Sprawiedliwość” przedstawiła projekt poprawek do ustawy z 2001 r.

120. Ogólną ideą proponowanych zmian było, jak zostało to wyjaśnione w uzasadnieniu:

„.... zapewnienie realnej ochrony praw lokatorów, gwarantowanych w art. 75 ust. 2 i art. 76 konstytucji poprzez:

a) zapobieżenie nadużywaniu przez właścicieli prawa do wypowiedzenia umowy na podstawie art. 11 ust. 5 ustawy z 2001 r. ...

b) zapobieganie patologiom wynikającym z niewywiązywania się przez właścicieli budynków z obowiązków, jakie spoczywają na nich z tytułu najmu lokali mieszkalnych (w tym także w przypadku, kiedy właściciele są nieznani, a gmina nie sprawuje zarządu budynkiem)”.

(c) Debata sejmowa

121. Sejm podjął decyzję o równoczesnym rozpatrywaniu obu projektów. Pierwsze czytanie miało miejsce 6 października 2004 r. Drugie czytanie, po sporządzeniu sprawozdania Komisji Sejmowych Infrastruktury, Polityki Społecznej i Rodziny oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz po przyjęciu poprawek, odbyło się 17 listopada 2004 r. Po trzecim czytaniu, które odbyło się 19 listopada 2004 r., projekt został przyjęty przez Sejm i przekazany do Senatu oraz Prezydenta RP tego samego dnia.

6 grudnia 2004 r. Senat zaproponował wprowadzenie kilku poprawek, z których najbardziej znacząca, dotycząca art. 8 ustawy, ograniczała maksymalny wzrost czynszu do poziomu 10% rocznie w sytuacjach, kiedy płacony czynsz przekraczał 3% wartości odtworzeniowej mieszkania.

122. 17 grudnia 2004 r. Sejm przyjął niektóre z poprawek Senatu, w tym poprawkę do art. 9. Tego samego dnia ustawa została przekazana Prezydentowi RP do podpisania. Prezydent podpisał ją 23 grudnia 2004 r.

123. 22 grudnia 2004 r. na skutek między innymi doniesień prasowych o tym, że art. 9 ustawy z 2001 r. w nowym brzmieniu nie wyłącza możliwości jednorazowej podwyżki czynszu nawet w przypadkach, kiedy czynsz był równy lub niższy niż 3% wartości odtworzeniowej mieszkania, Sejm przyjął w postępowaniu przyspieszonym kolejny projekt zmieniający ustawę z 2001 r. Projekt został przedłożony przez grupę deputowanych i zawierał jedynie jedną propozycję, a mianowicie dodanie kolejnego ustępu do art. 9 ustawy z 2001 r. (zob. par. 136 poniżej). Tego samego dnia projekt został przekazany i przyjęty przez Senat. Prezydent RP podpisał ustawę 23 grudnia 2004 r.

2. Poprawka z 17 grudnia 2004 r.

124. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw („Poprawka z 17 grudnia 2004 r.”) weszła w życie 1 stycznia 2005.

(a) Ograniczenia w podwyższaniu czynszu

125. Art. 1 ust. 8 poprawki z dnia 17 grudnia 2004 r. wprowadził do ustawy z 2001 r. nowy art. 8 a. Ten nowy przepis został przygotowany w celu wykonania zarówno wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2 października 2002 r., jak i realizacji konstytucyjnej zasady ochrony praw lokatorów. Poddaje on wzrost czynszu różnym ograniczeniom. W omawianym zakresie brzmi on następująco:

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

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

...

4. Podwyżka, w wyniku której wysokość czynszu albo innych opłat za używanie lokalu przekroczy w skali roku 3% wartości odtworzeniowej lokalu, może nastąpić tylko w uzasadnionych przypadkach. Na pisemne żądanie lokatora właściciel w terminie 7 dni przedstawi na piśmie przyczynę podwyżki i jej kalkulację.

5. W ciągu 2 miesięcy od dnia wypowiedzenia lokator może zakwestionować podwyżkę, o której mowa w ust. 4, wnosząc pozew do sądu o ustalenie, że podwyżka jest niezasadna albo jest zasadna, lecz w innej wysokości, albo odmówić przyjęcia podwyżki ze skutkiem rozwiązania umowy z upływem okresu dokonanego wypowiedzenia. Ciężar udowodnienia zasadności podwyżki ciąży na właścicielu.

...

7. Przepisy ust. 1-6 nie mają zastosowania do podwyżek:

1) nieprzekraczających w skali roku 10% dotychczasowego czynszu albo dotychczasowych opłat za używanie lokalu,

...

3) opłat niezależnych od właściciela”.

126. Zgodnie z art. 1 ust. 9 lit. a poprawki z 19 grudnia 2004 r. ustępy 1 i 2 art. 9 ustawy z 2001 r. zostały preredagowane w następujący sposób:

„1. Podwyższanie czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela [np. za elektryczność, wodę, centralne ogrzewanie itp.], nie może być dokonywane częściej niż co 6 miesięcy, a jeżeli

poziom rocznego czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyłączeniem opłat niezależnych od właściciela, przekracza 3% wartości odtworzeniowej lokalu, to roczna podwyżka nie może być wyższa niż 10% dotychczasowego czynszu albo dotychczasowych opłat za używanie lokalu, liczonych bez opłat niezależnych od właściciela.

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

(b) Wypowiedzenie stosunku najmu

127. Art. 1 ust. 11 lit. a poprawki z 17 grudnia 2004 r. wprowadził pewne zmiany w zakresie wypowiedzania stosunku najmu przez indywidualnych właścicieli. Nowy art. 11 ustawy z 2001 r. różni się jedynie nieznacznie od uprzednio obowiązujących przepisów o wypowiedzaniu stosunku najmu (zob. par. 87-88 powyżej).

Art. 11 ust. 1 brzmi obecnie w omawianym zakresie następująco:

„Jeżeli lokator jest uprawniony do odpłatnego używania lokalu, wypowiedzenie przez właściciela stosunku prawnego może nastąpić tylko z przyczyn określonych w ust. 2-5 ... Wypowiedzenie powinno być pod rygorem nieważności dokonane na piśmie”.

Ust. 2, 4 i 5 art. 11 pozostawione zostały bez zmian. Ust. 3 brzmi obecnie następująco:

„Właściciel lokalu, w którym czynsz jest niższy niż 3% wartości odtworzeniowej lokalu w skali roku, może wypowiedzieć stosunek najmu:

1) z zachowaniem sześciomiesięcznego terminu wypowiedzenia, z powodu niezamieszkiwania najemcy przez okres dłuższy niż 12 miesięcy,

2) z zachowaniem miesięcznego terminu wypowiedzenia, na koniec miesiąca kalendarzowego, osobie, której przysługuje tytuł prawny do innego lokalu położonego w tej samej miejscowości, a lokator może używać tego lokalu, jeżeli lokal ten spełnia warunki przewidziane dla lokalu zamiennego”.

128. W odniesieniu do przypadków, kiedy w lokalu właściciela ma zamieszkać on sam, jego pełnoletni zstępny lub osoba, wobec której na właścicielu spoczywa obowiązek alimentacyjny (zob. także par. 93 powyżej), treść obecnego art. 11 ust. 7 przewiduje, że wypowiedzenie stosunku najmu, pod rygorem nieważności, powinno wskazywać osobę mającą zamieszkać w lokalu właściciela. Okresy wypowiedzenia (6 miesięcy lub 3 lata odpowiednio) pozostały bez zmiany.

129. Zgodnie z art. 11 ust. 12 wypowiedzenie najmu w odniesieniu do najemcy, który w dniu otrzymania wypowiedzenia przekroczył 75 lat,

a który po upływie 3-letniego okresu wypowiedzenia nie będzie posiadał tytułu prawnego do innego lokalu, ani nie ma osób, które zobowiązane są wobec niego do świadczeń alimentacyjnych, staje się skuteczne dopiero w chwili śmierci lokatora.

(c) Obowiązki w zakresie utrzymania nieruchomości i napraw

130. Poprawka z 17 grudnia 2004 r. wprowadziła w art. 5 nowy przepis – art. 6 a – wyliczający obowiązki właścicieli wynikające ze stosunku najmu. Powtarza on zasadniczo przepis art. 9 ustawy z 1994 r. (zob. par. 78 powyżej).

131. Art. 6 b, wprowadzony przez ten sam art. 5 poprawki z 17 grudnia 2004 r., określa obowiązki lokatorów. W omawianym zakresie przewiduje on:

„1. Najemca jest obowiązany utrzymywać lokal oraz pomieszczenia, do używania których jest uprawniony, we właściwym stanie technicznym i higieniczno-sanitarnym określonym odrębnymi przepisami oraz przestrzegać porządku domowego. Najemca jest także obowiązany dbać i chronić przed uszkodzeniem lub dewastacją części budynku przeznaczone do wspólnego użytku, jak dźwigi osobowe, klatki schodowe, korytarze, pomieszczenia zsyków, inne pomieszczenia gospodarcze oraz otoczenie budynku”.

Ust. 2 zawiera dokładną listę prac naprawczych i konserwatorskich koniecznych do utrzymania mieszkania.

3. Poprawka z 22 grudnia 2004 r.

132. Ustawa o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego („Poprawka z 22 grudnia 2004 r.”) weszła w życie 1 stycznia 2005 r. Art. 1 w omawianym zakresie brzmi następująco:

„ W art. 9 po ust. 1 [ustawy z 2001 r.] dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

Przepis ust. 1 stosuje się także w przypadku podwyższania czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, jeżeli poziom rocznego czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyłączeniem opłat niezależnych od właściciela, po podwyżce miałyby przekroczyć 3% wartości odtworzeniowej lokalu”.

J. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2005 r.

1. Zakwestionowanie konstytucyjności poprawek z grudnia 2004 r.

133. 4 stycznia 2005 r. Polska Unia Właścicieli Nieruchomości złożyła wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, w którym zakwestionowała konstytucyjność poprawek z 17 grudnia i 22 grudnia 2004 r. („poprawki z grudnia 2004 r.”). Unia zarzucała w szczególności, że przepisy rozciągające kontrolę

państwa nad wzrostem czynszu za mieszkania należące do prywatnych właścicieli były niezgodne z konstytucyjnymi zasadami ochrony praw nabytych oraz zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego przez nie prawa.

W tym kontekście przedstawiciele Unii podkreślili, że władze polskie, łamiąc dobrowolnie przyjęte na siebie w oparciu o dwie kolejne ustawy, a mianowicie ustawę z 1994 r. oraz ustawę z 2001 r., zobowiązanie do zakończenia działania systemu regulacji czynszu z dniem 31 grudnia 2004 r., nie zniosły zakwestionowanego systemu i po prostu zastąpiły go innymi ograniczeniami wzrostu czynszu.

134. 19 stycznia 2005 r. Prokurator Generalny złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego kwestionujący konstytucyjność poprawek z grudnia 2004 r. W szczególności sprzeciwił się przepisom ograniczającym wzrost czynszu do 10% twierdząc *inter alia*, że te ograniczenia stanowiły nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności właścicieli nieruchomości. Zarzucał ponadto, że Sejm działał z naruszeniem obowiązku poszanowania zasady „przyzwoitej legislacji”, szczególnie obowiązku formułowania przepisów prawnych w sposób poprawny i spójny.

135. Trybunał Konstytucyjny wezwał Marszałka Sejmu, działającego w imieniu Sejmu, Ogólnopolskie Stowarzyszenie Właścicieli Nieruchomości oraz Polską Unię Lokatorów do wzięcia udziału w postępowaniu i przedstawienia pisemnych stanowisk. Marszałek Sejmu oraz Ogólnopolskie Stowarzyszenie Właścicieli Nieruchomości poparły w całej rozciągłości wniosek Prokuratora Generalnego. Stowarzyszenie przedstawiło szczegółowe wyliczenia poziomów czynszów, jakie byłyby konieczne do pokrycia kosztów utrzymania budynków mieszkalnych. Stowarzyszenie utrzymywało, że w przypadku większości takich budynków istniała „luka remontowa” wynosząca około 60% kosztów odtworzenia wartości lokalu poprzez remonty generalne oraz że dla zapewnienia wystarczających środków na ten cel poziom czynszów powinien osiągnąć 6% wartości odtworzeniowej lokalu rocznie.

Polska Unia Lokatorów uznała, że istniejąca możliwość podwyższenia czynszu ustalona na poziomie 3% wartości odtworzeniowej o 10% w skali rocznej już i tak nadmiernie obciąża najemców mieszkań. Unia twierdziła, że stowarzyszenie właścicieli nieruchomości przedstawiło wyolbrzymione dane odnośnie kosztów niezbędnych napraw. Odnosząc się do podwyżek czynszów Unia podkreśliła, że pomoc finansowa państwa dla najemców praktycznie nie istnieje.

2. Wyrok z 19 kwietnia 2005 r.

136. 19 kwietnia 2005 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Prokuratora Generalnego. Trybunał uchylił art. 1 pkt 9 lit. a poprawki z 17 grudnia 2004 r. w zakresie, w jakim wyznaczał on maksymalny roczny 10-procentowy pułap podwyżek dotychczasowych czynszów, jeśli ich wysokość przekraczała 3% wartości odtworzeniowej oraz uchylił w całości art. 1 poprawki z 22 grudnia.

W wyroku tym Trybunał dokonał pogłębionej analizy prawa mieszkaniowego obowiązującego od 1994 do 2004 roku oraz jego historycznego i społecznego kontekstu. Trybunał odniósł się do swoich poprzednich wyroków, którymi uchylał kolejne wadliwe przepisy prawa oraz do ich konsekwencji.

Wyrok zawiera obszernie uzasadnienie oraz gruntowną ocenę rozlicznych uwarunkowań społecznych, politycznych oraz ekonomicznych rzutujących na obecny stan polskiego ustawodawstwa mieszkaniowego. Istota argumentacji Trybunału Konstytucyjnego została podsumowana w kolejnych paragrafach.

137. W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny przeanalizował zażądane przepisy z punktu widzenia zasady państwa prawnego ustanowionej w art. 2 Konstytucji (patrz także § 107 powyżej).

„Zdaniem [Trybunału Konstytucyjnego] zasady poprawnej legislacji zostały przez uchwalenie przepisów w zakwestionowanym zakresie wyraźnie naruszone, co musi prowadzić do uznania tych przepisów za niezgodne z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego. Nowelizacje, wbrew intencjom samego ustawodawcy, czego potwierdzeniem jest treść pisemnego stanowiska Sejmu [złożonego w tej sprawie], wyłączyły mechanizm rynkowy, podczas gdy zamiarem wprowadzenia ograniczeń hamujących podwyżki miała być w istocie ochrona lokatorów, czyli osób, które w konkretnym wypadku nie godzą się na proponowaną podwyżkę. Dostrzega się wyraźną niespójność pomiędzy przepisami poprawki w pierwszym projekcie a treścią przepisów wprowadzonych w wyniku inicjatywy parlamentarnej. W konsekwencji żaden z założonych celów [regulacji ustawowej] w tej dziedzinie nie został osiągnięty. Nie nastąpiło uwolnienie opłat w racjonalnych granicach uwzględniających postulaty sprawiedliwości i ochrony praw właścicieli, ani też nie zostały wprowadzone skuteczne i precyzyjnie określone mechanizmy ochrony praw lokatorów przed nadużywaniem [prawa właścicieli nieruchomości do] swobodnego kształtowania tych opłat.

Nowe brzmienie art. 9 ust. 1 i 1a naruszyło także zasadę ... zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Nie ulega bowiem wątpliwości, o czym była już wcześniej mowa, że ustawodawstwo ostatniego dziesięciolecia konsekwentnie aż do chwili uchwalenia ustawy z 17 grudnia 2004 r. utrzymywało społeczne przekonanie przede wszystkim osób bezpośrednio zainteresowanych sytuacją właścicieli i lokatorów, że czynsze regulowane i jednocześnie ograniczone do poziomu 3% wartości odtworzeniowej lokalu oraz wyłącznie do pewnej kategorii lokali będą obowiązywać tylko w okresie przejściowym, tj. do 31 grudnia 2004 r. Taki właśnie okres został [wyznaczony] aby umożliwić rządowi i ustawodawcy wypracowanie nowego kompleksowego, wieloaspektowego systemu regulacji stosunków pomiędzy właścicielami (wynajmującymi) a najemcami (lokatorami), który winien należycie uwzględnić zarówno usprawiedliwione interesy stron, jak stworzyć realną perspektywę przygotowania się adresatów do przetrwania okresu najtrudniejszego i przyjęcia w pełni nowego układu rzeczy, po to, by wzajemne stosunki pomiędzy stronami najmu (czy stosunków analogicznych) mogły być kształtowane w sposób racjonalny i przede wszystkim z uwzględnieniem konkretnych warunków, w jakich dochodzi do określenia czynszu (opłat za używanie lokalu). Data 31 grudnia 2004 r., jako koniec okresu przejściowego, podtrzymana

została także w nowej ustawie o ochronie lokatorów z 2001 r., co dodatkowo utrwalało przekonanie, że po tej dacie mechanizm ustalania czynszu będzie opowiadał zasadzie wolności umów.

To społeczne przekonanie utwierdzone było jednoznaczną wymową orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który podkreślał przy licznych okazjach przejściowy charakter czynszu regulowanego. Należy więc stwierdzić, że w latach 1994-2004 zostały ustalone jednoznaczne „reguły gry”, których okres obowiązywania był wyraźnie wskazany przez ustawę o najmie lokali (art. 56 ust. 2) i następnie niejako potwierdzony przez art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie lokatorów. ...

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie sformułowano tezę o konieczności przestrzegania przez ustawodawcę horyzontu czasowego dla takich „reguł gry”, który sam ustalił. Teza taka wypowiedziana była między innymi w ... uzasadnieniu [jego wyroku z 12 stycznia 2000 r.] W wyroku ... Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że odstąpienie od zasady czynszu regulowanego w dziesięcioletnim okresie przejściowym dopuszczalne byłoby tylko w sytuacjach wyjątkowych, w przeciwnym razie doszłoby do naruszenia zasady bezpieczeństwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

Uwagi te prowadzą do wniosku, że uchwalenie kwestionowanej regulacji i ogłoszenie jej 29 grudnia 2004 r., z mocą od 1 stycznia 2005 r., naruszyło ustalone wcześniejszym ustawodawstwem „reguły gry”, zakreślone jednoznacznym horyzontem czasowym. [Miało to miejsce w sytuacji, w której] nie powstały żadne okoliczności, ani zdarzenia nadzwyczajne, uzasadniające i usprawiedliwiające ich rozciągnięcie na okres dłuższy.

Złamanie swego rodzaju przyrzeczenia, wyrażonego w ustawie, musi być uznane za wyraz szczególnej nieodpowiedzialności władzy publicznej i tym samym – za wyjątkowo rażące naruszenie zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, będącej jednym z fundamentów zasady państwa prawa.”

138. Następnie Trybunał Konstytucyjny odniósł się do zasady ochrony własności i zasady proporcjonalności:

„Z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji wynika zasada równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych. Wśród „innych praw majątkowych” należy także wyróżnić prawo najmu lokalu mieszkalnego oraz inne prawa, których przedmiotem jest lokal służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Każde z tych praw, zarówno właścicieli (wynajmujących), jak i najemców, korzysta z ochrony konstytucyjnej, choć niejednakowej. Zwykle dochodzić będzie do kolizji tych dóbr, ale – jak słusznie stwierdzono [w jednym z wcześniejszych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego] – uproszczeniem byłoby liniowe traktowanie tej kolizji i uznanie, że zapewnienie pewnego stopnia ochrony jednemu z tych dóbr oznaczać musi automatycznie uszczuplenie stopnia ochrony drugiego.

Trybunał Konstytucyjny ma pełną świadomość, jak trudne jest wyważenie usprawiedliwionych interesów zarówno właścicieli, jak i najemców oraz stworzenie dla tych relacji najwłaściwszych rozwiązań. Szczególnie w warunkach

polskich, w których prawa właścicieli długo nie były respektowane, a przez dziesięciolecia obowiązywała tzw. publiczna gospodarka lokalami. [To] wraz z innymi jeszcze czynnikami ustrojowymi i gospodarczymi, doprowadziło do niespotykanej, np. w krajach Europy Zachodniej, degradacji substancji mieszkaniowej, której skutki dotykały i dotykają nie tylko właścicieli, ale obracają się w istocie rzeczy także przeciwko lokatorom. Wychodzenie z tej zapaści będzie trudne i potrwa wiele lat, a efektywna zmiana obecnego stanu rzeczy najprawdopodobniej nie będzie mogła się obyć bez zaangażowania środków publicznych, w formach dostosowanych do konkretnych sytuacji (por. wyrok TK [z 12 stycznia 2000]).

Sprawą ustawodawcy jest więc dążenie do takiego harmonijnego ukształtowania pozycji prawnej właścicieli oraz lokatorów, aby można było mówić raczej o pożądanej komplementarności tych stosunków, niż o relacji charakteryzującej się nieuchronnym antagonizmem. Szczególnym wykładnikiem tej relacji są opłaty za korzystanie z lokalu, w tym czynsze. Winne one zapewnić wynajmującemu właścicielowi pokrycie kosztów eksploatacji i remontu budynku, ale także zwrot wyłożonego kapitału (amortyzacja) oraz godziwy zysk, ponieważ przepisy ustawowe nie mogą niweczyć jednego z podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności, jakim jest pobieranie pożytków z własności. ... Było to możliwe – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny [w swoim wcześniejszym orzeczeniu] – w okresie przejściowym, kiedy to za usprawiedliwione uznano ograniczenie pobierania pożytków [poprzez ustanowienie] takiego czynszu, który jedynie pokrywał koszty eksploatacji i utrzymania budynku. Obecnie są niezbędne całościowe regulacje, które w sposób pełny i precyzyjny określą elementy składowe czynszu. Ustawa o ochronie lokatorów sprecyzowała, co należy rozumieć pod pojęciem opłaty niezależne od właściciela ..., ale nie wskazała ... elementów składowych czynszu jako takiego. Tym samym sądowa kontrola zasadności podwyżek czynszu jest w dużym stopniu iluzoryczna. ...

Jednocześnie – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – konieczne jest również uwzględnienie usprawiedliwionego interesu najemcy (lokatora) i stworzenie rzeczywistych mechanizmów jego ochrony przed nadużyciem prawa przez wynajmującego. Niezbędne jest także zbudowanie takiego instrumentarium, które pozwoli wesprzeć lokatorów znajdujących się w trudniejszej sytuacji finansowej i życiowej. Nie może to następować, tak jak to działo się dotychczas, przede wszystkim kosztem właścicieli, lecz głównie w drodze uruchomienia specjalnych środków publicznych. Obowiązek solidaryzmu społecznego i pomocy słabszym ciąży bowiem na całym społeczeństwie. ...

Przez ostatnich kilkanaście lat podejmowano w Polsce próby ochrony pozycji prawnej najemcy, czy też szerzej lokatora, w drodze ustawowego ustalania procentowych wskaźników poziomu czynszu, czy też górnego pułapu, bądź też wprowadzenia pewnych rygorów wzmoczonej kontroli po przekroczeniu pewnej granicy, ale w zasadzie zawsze w oderwaniu od konkretnych uwarunkowań, w jakich znajdują się konkretni właściciele i konkretni lokatorzy. Wyjątkiem jest tu obowiązek urzędowego określania tzw. wskaźnika odtworzeniowego, który oczywiście różnicuje, ale tylko regionalnie, obliczanie podstawy czynszu, mając jednak w istocie charakter dalece sformalizowany i mechaniczny.

Koniec okresu przejściowego dla czynszu regulowanego musi oznaczać rzeczywiste zerwanie z automatyzmem ustawowego kształtowania czynszu, określenia jego pułapu czy ograniczeń podwyżek. Należy oczekiwać stworzenia systemu rozwiązań elastycznych, dostosowanych do wymagań nowoczesnej gospodarki mieszkaniowej, które kładąc nacisk na swobodę stron w kształtowaniu wysokości czynszu, umożliwią jednocześnie skuteczną kontrolę przed dowolnością i nadużyciem tej swobody.

Zaskarżone regulacje zezwalają stronom ... na bardzo wąski margines swobody, nieuwzględniający konkretnych uwarunkowań, wynikających ze stanu technicznego lokali i budynków, jak i sytuacji życiowej i materialnej najemców (lokatorów) czy determinant lokalnych. Ustawodawca ma nadzieję, że eliminowanie nieprawidłowości podwyższania czynszów, poza arytmetycznym wskazaniem granic wzrostu, nastąpi w specjalnym trybie kontroli sądowej wynikającej z art. 8a, połączonej z mechanizmem ograniczenia podwyższania czynszu, określonym w art. 9 ustawy o ochronie lokatorów, a w szczególności w art. 9 ust. 1 i 1a.

Ustawodawca, deklarując zniesienie w przyszłości czynszu regulowanego, nie przyrzekał nigdy, że od dnia 1 stycznia 2005 r. jego wysokość, ustalana przez strony, przestanie być w ogóle kontrolowana. Tego rodzaju sądowa kontrola czynszu byłaby jednak skuteczna, gdyby ustawa przejrzysto określała jego elementy i formułowała czytelne kryteria oceny. Tak się jednak nie stało. Ustawa o ochronie lokatorów w ogóle zrezygnowała ze wskazania, w jaki sposób czynsz winien być ustalany (czym innym jest bowiem samo jego podwyższanie), chociażby w tak szczerkowym zakresie, jak czynił to art. 20 ustawy o najmie lokali. Tym samym pozbawiła kontrolujący podwyżkę sąd możliwości obiektywnego sprawdzenia, w oparciu o konkretnie wskazane jej elementy składowe i jasne kryteria ich oceny, czy jest ona zasadna, czy nie (art. 8a ust. 5 ustawy o ochronie lokatorów), a tym samym stworzyła ryzyko niejednorodności rozstrzygnięć sądowych. Nadto należy zauważyć, że mechanizm hamujący wprowadzony w art. 9 ust. 1 i 1a, w pewnych sytuacjach albo wyłącza sądową kontrolę czynszu w ogóle, albo czyni ją zupełnie iluzoryczną ...

W rezultacie ... w obydwu zaskarżonych nowelizacjach doszło do naruszenia zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, przez wadliwe ustalenie reguł kształtowania opłat, nie pozwalające na dostateczną ochronę właścicieli, czy też praw lokatorów”.

139. W kontekście zasady proporcjonalności Trybunał Konstytucyjny odniósł się również do wyroku Izby Trybunału w następujący sposób:

„Szczególną uwagę Trybunał Konstytucyjny poświęcił analizie orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 22 lutego 2005 r. w sprawie Hutten-Czapska przeciwko Polsce. ...

Z uwagi na datę orzekania, [rozważania] ETPC brały już pod uwagę, stan prawny na dzień 1 stycznia 2005 r. Obejmowały więc obydwie grudniowe nowelizacje regulacje ustawy o ochronie lokatorów, jak i wniosek Prokuratora Generalnego. Stanowisko ETPC – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – dostarcza dodatkowych argumentów przemawiających za uznaniem, że nowelizacje te,

w części zaskarżonej wnioskiem, naruszają zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, przewidzianą w art. 2 polskiej Konstytucji, a także podważają w niedopuszczalny sposób powszechnie w państwach członkowskich Rady Europy standardy ochrony własności”.

140. Następnie Trybunał przeszedł do analizy sytuacji ogólnej:

„Trybunał Konstytucyjny nadal podziela pogląd (wyrażony w orzeczeniu z 12 stycznia 2000 r., ...), iż

„odpowiada współczesnemu pojmowaniu idei <<państwa socjalnego>>, żeby od wszystkich członków społeczeństwa żądać pewnych ofiar na rzecz tych, którzy nie są w stanie sami zapewnić egzystencji sobie i swoim rodzinom. (...) Na tle wymagań art. 31 ust. 3 [Konstytucji] za <<konieczne>> w polskich realiach społecznych można więc uznawać dalsze obowiązywanie przepisów ograniczających prawo własności właściciela budynku (lokalu), a w szczególności wyłączających nieskrępowaną swobodę w ustalaniu wysokości czynszu oraz innych opłat pobieranych od lokatorów z tytułu zajmowania lokalu.

Ta ostatnia uwaga miała szczególne znaczenie przede wszystkim dla oceny prawodawstwa w okresie przejściowym, ale nie można uznać, że z chwilą końca tego okresu utraciła już całkowicie swoją aktualność.

...

Państwa, które – tak jak Polska – przechodzą gruntowną transformację ustrojową i ekonomiczną, muszą bowiem skonstruować narzędzia legislacyjne, umożliwiające wycofywanie się z konsekwencji zasłóci historycznych (arbitralne, władcze wkraczanie państwa we własność prywatną) i zapewniające przejście do sytuacji właściwych dla demokratycznych, liberalnych państw prawa. Zadanie to jest bardzo trudne zwłaszcza dlatego, że brak sprawdzonych wzorów postępowania w takich wypadkach. Skala zjawiska przekracza doświadczenia powojenne państw Europy Zachodniej. Zmiany w tym zakresie następują metodą prób i błędów, są powolne i niedostatecznie efektywne, na co Trybunał Konstytucyjny zwracał już uwagę w cytowanych wcześniej orzeczeniach.

Nie jest więc możliwe w sprawach dotyczących praw właścicieli domów mieszkalnych, pozbawionych w swoim czasie możliwości pełnego korzystania ze swej własności, proste przywrócenie im tej możliwości przez nieograniczone urynkowanie czynszów. Takie działanie w sytuacji, gdy domy prywatne objęte w swoim czasie tzw. publiczną gospodarką lokalami, zostały zdekapitalizowane i wymagają bardzo poważnych nakładów remontowych i bieżących kosztów utrzymania, oznaczałoby nałożenie na najemców ciężarów godzących w ich egzystencję. ...

Trzeba też mieć na uwadze, że jeśli w ostatnich dziesięcioleciach naruszano prawa właścicieli, to działo się tak nie w wyniku działań najemców, ale skutkiem przede wszystkim niewłaściwego ustawodawstwa. Usuwanie po latach zaniedbań tych niekorzystnych skutków nie może tym samym odbywać się kosztem najemców, a na pewno nie wyłącznie na ich rachunek, musi natomiast odpowiednio mobilizować do stosownych działań przede wszystkim samą władzę publiczną”.

141. We wnioskach końcowych Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że jego rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie było zdeterminowane zakresem zaskarżenia przez Prokuratora Generalnego i w związku z tym wyrok nie mógł w sposób definitywny i całościowy rozwiązać podstawowych kwestii wynikających z funkcjonowania systemu czynszu regulowanego. W szczególności Trybunał nie mógł zająć się mechanizmem równoważenia interesów lokatorów i właścicieli, którego nadal brakuje w istniejącym systemie prawnym.

Zważywszy na fakt, że art. 8a i 9 ust. 1 ustawy z 2001 r. (w zakresie, w jakim nadal obowiązują po ich uchynieniu) nie przewidują satysfakcjonującego i spójnego mechanizmu, a także ze względu na brak jakiegokolwiek odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie, Trybunał Konstytucyjny zdecydował się na przygotowanie w tej sprawie sygnalizacji adresowanej do Sejmu, której przedmiotem miało być sformułowanie wyraźnych postulatów co do stworzenia mechanizmu, dzięki któremu nastąpi doprecyzowanie przesłanek kontroli sądowej czynszów i podobnych opłat.

K. Uwagi Trybunału Konstytucyjnego z 29 czerwca 2005 r.

142. 29 czerwca 2005 r. Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie, w którym przedstawił uwagi pod adresem Sejmu („uwagi z czerwca 2005”), zapowiedziane w wyroku z 19 czerwca 2005 r. Postanowienie, w omawianym zakresie, brzmi jak następuje:

„1. Punkt wyjścia

W obecnym stanie prawnym, zmienionym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego [z 19 kwietnia 2005], właściciele mogą podwyższać czynsz lub inne opłaty za używanie lokalu nie częściej niż co 6 miesięcy, przy czym podwyżka, w wyniku której czynsz lub inna opłata za używanie lokalu przekroczy w skali roku 3% wartości odtworzeniowej, może nastąpić tylko w uzasadnionych przypadkach. ... [L]okator może zakwestionować podwyżkę, wnosząc pozew do sądu o ustalenie, że podwyżka jest niezasadna, lub jest zasadna, lecz w innej wysokości, bądź to odmówić przyjęcia podwyżki ze skutkiem rozwiązania umowy z upływem okresu dokonanego wypowiedzenia.

Jednakże sądowa kontrola podwyższania czynszu, jak i sam ustawowy tryb podwyższania go są jednak wyłączone, jeśli podwyżka nie przekracza w skali roku 10% dotychczasowego czynszu albo dotychczasowych opłat.

2. Brak ustawowych kryteriów kontroli sądowej

[Ustawa z 2001 r.] nie wskazuje jednak, i to jest zasadniczym jej mankamentem, na podstawie jakich kryteriów sądy powszechne mają dokonywać kontroli podwyżek czynszów i opłat za używanie lokali. Prowadzi to do sytuacji niekorzystnej z punktu widzenia praw i obowiązków zarówno właścicieli, jak i lokatorów. Tryb sądowej kontroli – bez normatywnego wskazania jej przesła-

nek – staje się tym samym, jeśli nie iluzoryczny, to na pewno bardzo utrudniony i nieprzewidywalny. Może on też prowadzić w tych warunkach do rozstrzygnięć zgoła arbitralnych. Jest bardzo prawdopodobne, że w istniejącym stanie prawnym sądy byłyby zmuszone nie tyle kontrolować sam prawny mechanizm podwyżek, co tworzyć ad hoc system kryteriów, pozwalających dopiero następnie ustalać zasadność podwyżki. Należy jednocześnie podkreślić, że wyłączenie co do zasady trybu sądowej kontroli podwyżek czynszów i opłat w przypadku, jeśli nie przekraczają one w skali roku 10% dotychczasowego czynszu, albo dotychczasowych opłat za używanie lokalu, w wielu przypadkach będzie pozbawiało lokatorów koniecznej ochrony, a niejednokrotnie może doprowadzić w ciągu kilku lat do wywindowania czynszów na poziom obiektywnie nieusprawiedliwiony.

Powyzsze uwagi prowadzą do wniosku, że wprowadzony ustawą system ustalania górnego pułapu wysokości czynszu i opłat za używanie lokalu oraz kontrolowania określanych algorytmicznie jego podwyżek, usprawiedliwiony w okresie przejściowym ... nie może zadowalająco służyć ani ochronie praw właścicieli, ani ochronie usprawiedliwionych interesów lokatorów, którzy powinni być – w myśl art. 76 Konstytucji RP – chronieni przez władze publiczne przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Konieczne są więc kompleksowe regulacje tej materii, zachowujące jednocześnie rozwiązania elastyczne. ...

3. Czynniki wpływające na wysokość tzw. czynszu początkowego

Problematyka kształtowania wysokości czynszu i opłat za używanie lokalu nie może być rozpatrywana jedynie w zakresie kryteriów i zasad ich podwyższania. Konieczne jest bowiem przede wszystkim ustawowe określenie punktu wyjścia – czyli elementów składowych czynszu, uwzględniających we właściwy sposób prawa właścicieli budynków.

Zarazem jednak, nie tracąc z pola widzenia koniecznej komplementarności relacji właściciel – lokator, trzeba mieć na uwadze, że istotą obowiązku lokatora jest płacenie czynszu ekonomicznie uzasadnionego, a zatem czynszu niewygórowanego, podyktowanego usprawiedliwionym interesem ekonomicznym właściciela.

Punktem wyjścia do określenia tak ... czynszu powinno być wskazanie, że katalog jego elementów nie może [być określony bez odniesienia do] kosztów remontów bieżących i eksploatacji budynku oraz odpowiednio liczonej amortyzacji, a także godziwego zysku. ...

Konieczność uwzględnienia w czynszu kosztów remontów i eksploatacji nie wymaga szerszego uzasadnienia; narzuca się z siłą oczywistości. Także i godziwy zysk związany z wykonywaniem prawa własności jest elementem niezbędnym dla zapewnienia rzeczywistej ochrony praw płynących z własności. Bez zysku nie może być mowy o nowych inwestycjach czy tylko modernizacjach, podyktowanych postępowaniem technicznym, podejmowanych także w interesie i z korzyścią dla lokatorów. Przyszłe szczegółowe rozwiązania legislacyjne muszą uwzględniać jednak, że różne cele działalności podmiotów publicznych (Skarb Państwa, inne państwowe osoby prawne i samorządy) oraz prywatnych

(w tym spółdzielczych) muszą różnicować także ich oczekiwania co do wysokości spodziewanego zysku. ...

Za konieczny element składowy czynszu należy uznać także zwrot w odpowiednim czasie kapitału wyłożonego przez właściciela na wzniesienie budynku (ewentualnie na zakup związanej z nim nieruchomości), rozumianego jako podstawa odpowiednio liczonej amortyzacji. ...

4. Dodatkowe instrumenty kontroli

Instrumentem pomocniczym, pozwalającym sądom na wnikliwą kontrolę podstaw ustalania czynszów oraz ich podwyżek, mógłby być m.in. tworzony przez administrację publiczną w dialogu społecznym z lokalnymi organizacjami lokatorów i właścicieli, system monitorowania opłat za używanie lokalu w poszczególnych gminach (ewentualnie dzielnicach dużych miast), przewidujący na przykład okresowe publikowanie informacji o wysokości przeciętnych opłat na danym terenie. Systemy takie są znane w niektórych krajach europejskich, jako tzw. lustro czynszowe. ...

5. Problematyka dodatków mieszkaniowych

Tak ustalona w odniesieniu do każdego indywidualnego domu mieszkalnego usprawiedliwiona wysokość czynszu lub innych opłat za używanie lokalu zderzałaby się często z sytuacją finansową lokatorów. ... W takich wypadkach lokatorzy gorzej sytuowani powinni być obejmowani systemem indywidualnych, usprawiedliwionych okolicznościami świadczeń ze środków publicznych, stanowiących realne wsparcie dla wywiązywania się z obowiązku regularnego uiszczania czynszu do pewnego wskazanego poziomu.

...

8. Instrumenty niezbędnego wsparcia właścicieli

W pewnych sytuacjach może się [nawet] okazać (dotyczy to przede wszystkim budynków prywatnych objętych nadzorem konserwatorskim), że prawidłowo ustalony czynsz nie będzie wystarczał na pokrycie wszystkich wydatków koniecznych dla prawidłowej eksploatacji, a w szczególności na niezbędne remonty czy wskazaną modernizację. Dla tego rodzaju ściśle określonych przypadków system finansów publicznych powinien przewidywać formy indywidualnego wsparcia dla właścicieli zobowiązanych do ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z utrzymaniem budynku. Wsparcie to może przybierać różne formy, poczynając od dotacji celowych, poprzez formy preferencyjnego kredytowania inwestycji wskazanego rodzaju, a na zwolnieniach podatkowych kończąc. ...

...

10. Niespójność regulacji dotyczącej praw i obowiązków stron stosunku najmu lokalu mieszkalnego.

Trybunału Konstytucyjny uważa za konieczne także odniesienie się do rozbieżności w określeniu katalogu obowiązków wynajmującego i najemcy, wskazanych w nowych art. 6a-6f ustawy o ochronie praw lokatorów oraz w dotyczących najmu lokalu przepisach ... kodeksu cywilnego. Niezgodne z zasadami popraw-

nej legislacji jest zamieszczenie przepisów dotyczących wyłącznie stosunku najmu lokalu mieszkalnego nie w kodeksie cywilnym, zawierającym pełną regulację dotyczącą stosunku najmu, ale w ustawie, której przedmiotem jest ochrona praw ogółu lokatorów, a nie regulacja treści stosunku najmu.

[Uwagi końcowe]

Przedmiotem sygnalizacji Trybunał Konstytucyjny czyni uchybienia i luki, na których istnienie zwracał już uwagę w uzasadnieniach swoich wyroków, bądź w informacjach o działalności Trybunału Konstytucyjnego w ostatnich latach. ... Usunięcie ich w najbliższym czasie jest konieczne także ze względu na mającą w tym wypadku szczególne znaczenie zasadę społecznej gospodarki rynkowej. Aktualnie nie jest już możliwe fragmentaryczne, czy też przejściowe, regulowanie tej problematyki. Raz jeszcze wymaga podkreślenia, że konieczne są w tej materii rozwiązania kompleksowe, o celach wyraźnie określonych i zgodnych z Konstytucją”.

L. Zakwestionowanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich pozostałych przepisów ustawy z 2001 roku odnoszących się do podwyżek czynszu

143. 24 sierpnia 2005 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o uznanie niektórych przepisów ustawy z 2001 r. za niezgodne z Konstytucją. Rzecznik wnioskował, między innymi, uznanie art. 8a ust. 4, 5, 7 pkt) 1 ustawy z 2001 r. (w wersji zmienionej w grudniu 2004) za niezgodne z art. 64 §§ 1 i 2 Konstytucji (zasada ochrony prawa własności) w związku z art. 31 § 3 (zasada proporcjonalności) i art. 76 (zasada ochrony konsumentów przeciwko nieuczciwym praktykom rynkowym). Ponadto Rzecznik wniósł o uznanie art. 9 ust. 1 ustawy z 2001 r. za niezgodny z art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawa).

144. Na wstępie Rzecznik Praw Obywatelskich powołał się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2005 r. i stwierdził, że wyrok ten nie pozostawia absolutnie żadnych wątpliwości, iż zasadniczym obowiązkiem władzy ustawodawczej jest stworzenie mechanizmu prawnego równoważącego konstytucyjnie chronione prawa właścicieli nieruchomości i najemców. W rzeczywistości próby zmierzające do stworzenia takiego mechanizmu okazały się nieskuteczne, głównie ze względu na to, że władze przyznały priorytet bieżącym interesom politycznym, a nie prawu, co pokazało wiele wcześniejszych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

145. Odnosząc się do zakwestionowanego przepisu art. 8 a, Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił przede wszystkim jego wewnętrzną niespójność. Stwierdził, że z jednej strony ust. 4 i 5 poddawały kontroli sądowej podwyżki czynszu powyżej 3% wartości odtworzeniowej w skali roku, z drugiej jednak

strony ostatni z wymienionych ustępów, czytany *a contrario*, oznaczał, że każde inne podwyżki nie muszą być uzasadnione. Następnie Rzecznik odniósł się do postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego, wskazując, że brakuje kryteriów ustawowych dla określenia tego, czym są „uzasadnione podwyżki”. W istocie, jak utrzymywał Rzecznik, z punktu widzenia właścicieli nieruchomości każda podwyżka czynszu jest uzasadniona, ponieważ albo zwiększa zysk, albo ogranicza straty wynikające z właściwego utrzymania, natomiast z punktu widzenia najemców każda taka podwyżka jest „nieuzasadniona”, ponieważ oznacza większe wydatki.

Odnosząc się do art. 9 ust. 1, Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że jest to przepis niejasny i niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego, ponieważ, tytułem przykładu, nie określa on, kiedy rozpoczyna się sześciomiesięczny termin, istotny dla określenia punktu, od którego dana podwyżka była stosowana. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich brak przejrzystości nie mógł być usunięty po prostu poprzez odpowiednią interpretację tych przepisów i stwarzał możliwe źródło konfliktów pomiędzy właścicielami nieruchomości i najemcami.

146. W dacie wydania wyroku Trybunału wnioski Rzecznika były nadal rozpatrywane przez Trybunał Konstytucyjny. Na 17 maja 2006 r. wyznaczona została rozprawa.

PRAWO

I. TWIERDZENIA RZĄDU O NIEDOPUSZCZALNOŚCI *RATIONE TEMPORIS*

147. Rząd, podobnie jak czynił to na etapie badania dopuszczalności w postępowaniu przed Izłą, utrzymywał, że rzekome naruszenie prawa własności skarżącej miało miejsce przed 10 października 1994, czyli datą ratyfikowania przez Polskę Protokołu nr 1 do Konwencji.

A. Decyzja Izby o dopuszczalności

148. W decyzji z 16 września 2003 r. Izba odrzuciła twierdzenia Rządu o niezgodności *ratione temporis* z następujących powodów:

„Jurysdykcja czasowa (*ratione temporis*) Trybunału rozciąga się jedynie na okres po ratyfikacji Konwencji bądź jej protokołów przez pozwane państwo. Poczynając od daty ratyfikacji wszystkie działania i zaniechania państwa muszą pozostawać w zgodzie z Konwencją bądź protokołami do niej, a fakty mające miejsce po dacie ratyfikacji należą do właściwości Trybunału, nawet jeżeli są one jedynie wynikiem wcześniej zaistniałych sytuacji (zob., na przykład, *Yağci and Sargin p. Turcji*, wyrok z 8 czerwca 1995, Series A no. 319-A, zob. 16, § 40,

i *Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão and Others p. Portugalii*, nr 29813/96 i nr 30229/96, § 43, ECHR 2000-I).

A zatem Trybunał jest zasadniczo właściwy do rozpatrzenia okoliczności sprawy co do ich zgodności z Konwencją jedynie, jeżeli miały one miejsce po 10 października 1994 r., dacie ratyfikacji przez Polskę Protokołu nr 1. Może jednakże wziąć pod uwagę okoliczności, które nastąpiły przed ratyfikacją w zakresie, w jakim mogą one być traktowane jako stwarzające sytuację rozciągającą się poza tę datę lub mogą być właściwe dla zrozumienia faktów, które miały miejsce po tej dacie. (zob. *Broniowski p. Polsce* (decyzja) [WI], nr 31443/96 [WI], § 74 19 grudnia 2002).

Trybunał zauważył ponadto, że zarzut skarżącej nie dotyczy jednostkowego, określonego środka, czy też decyzji podjętej przed, czy nawet po, 10 października 1994 r., ale dotyczy ciągłej niemożności odzyskania posiadania nieruchomości oraz uzyskiwania odpowiedniego czynszu za wynajem domu.

Trybunał także zauważył, że istnieje zgoda co do tego, że kwestionowana sytuacja powstała w oparciu o ustawy obowiązujące przed i po dacie wejścia w życie Protokołu w stosunku do Polski i trwa nadal.

Z tego powodu twierdzenie Rządu o niedopuszczalności na podstawie braku jurysdykcji *ratione temporis* musi zostać oddalone”.

B. Strony

149. Rząd, w swoich ustnych i pisemnych oświadczeniach, odwołał się do decyzji Izby, w tym do jej twierdzenia, że nie będzie ona rozważała możliwego wpływu na prawo własności skarżącej decyzji podjętych, czy ustaw stosowanych, przed 10 października 1994 r. Ponadto Rząd zacytował wyrok Izby i wskazał, że Trybunał precyzując zakres sprawy i w szczególności swoją właściwość temporalną uznał, że nie będzie rozpatrywał decyzji władz o przejęciu przez państwo zarządu nad domem skarżącej czy o umieszczeniu najemców w jej mieszkaniach, a sprawa przed Trybunałem dotyczyć będzie kwestii, czy doszło do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 na skutek działania przepisów prawnych w kształcie obowiązującym od 10 października 1994 r.

150. A zatem, jak argumentował Rząd, należy zauważyć w tym kontekście, że administracja publiczna sprawami lokalowymi, wprowadzona pod rządami komunistycznymi, pozbawiła właścicieli nawet teoretycznych praw w odniesieniu do ich własności. W dacie wejścia w życie Protokołu nie mieli oni zatem żadnych praw do zakończenia stosunków najmu swoich lokali ani do określenia poziomu czynszów. Kolejne ustawy, w wersjach obowiązujących od 10 października 1994 do dnia dzisiejszego, nie wprowadziły żadnych restrykcji, które ograniczałyby praktycznie nieistniejące do tego momentu prawa, ale wręcz przeciwnie, stopniowo wzmacniały prawo własności skarżącej i innych właścicieli odnośnie najmu ich lokali.

Z tego też względu w opinii Rządu nie doszło do naruszenia prawa własności skarżącej w okresie objętym właściwością temporalną Trybunału.

151. Skarżąca podkreśliła, że sytuacja, na którą się skarży, ma swoją przyczynę w kolejnych wchodzących w życie ustawach, które – zarówno przed, jak i po 10 października 1994 – ograniczały prawa właścicieli budynków i uniemożliwiały jej korzystanie z własności.

C. Ocena Trybunału

152. Na wstępie Trybunał zauważył, że przedmiotem niniejszej skargi, co jasno wynika z twierdzeń skarżącej opartych o Konwencję, jest zarzut naruszenia jej prawa własności o charakterze ciągłym „w wyniku stosowania ustaw narzucających jej umowy najmu i ustalenia nieodpowiedniego poziomu czynszów” (zob. § 154 poniżej).

Prawdą jest, że „narzucenie umów najmu” skarżącej miało swoje źródło w funkcjonowaniu „specjalnego trybu najmu” sięgającego roku 1974 (zob. §§ 71 i 76 powyżej), niemniej jednak to ustawa z 1994 r. wraz z jej wejściem w życie 12 listopada 1994 wprowadziła system „czynszu regulowanego” i włączyła dom skarżącej do tego systemu. Ustawa ta zrównała z prawnego punktu widzenia tzw. najem administracyjny mieszkań skarżącej z najmem opartym na wolnej woli stron zwykłej umowy cywilnoprawnej (zob. §§ 72-79 powyżej). Kolejne ustawy mieszkaniowe, które wchodziły w życie po tej dacie i nadal obowiązują, zachowały ten system (zob. §§ 80-145 powyżej).

Wreszcie Trybunał uważa, że rozważenie nowego argumentu Rządu, iż w momencie wejścia w życie Protokołu skarżąca nie miała żadnych praw do zakończenia stosunków najmu ani określenia czynszu oraz iż ustawy, które weszły w życie po 10 października 1994 r. nie pogorszyły, ale w istocie poprawiły jej sytuację (zob. § 150 powyżej), jest bardziej właściwe przy ustalaniu, czy polskie władze ustanowiły słuszną równowagę pomiędzy dotkniętymi interesami.

153. A zatem Wielka Izba nie widzi powodów odstąpienia od rostrzygnięcia Izby, iż należy odrzucić podniesiony przez Rząd zarzut niedopuszczalności skargi z powodu braku właściwości *ratione temporis* Trybunału.

II. ZARZUT NARUSZENIA ART. 1 PROTOKOŁU NR 1 DO KONWENCJI

154. Skarżąca zarzucała na podstawie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, że sytuacja stworzona wskutek stosowania ustaw, które obligowały ją do bycia stroną określonych umów najmu oraz ustanawiających nieodpowiedni poziom czynszu, stanowiła ciągle naruszenie jej prawa do poszanowania mienia. Twierdziła, że naruszona została istota jej prawa własności, ponieważ nie tyl-

ko nie była ona w stanie osiągać jakiegokolwiek dochodu z własności, ale też wskutek ograniczeń dotyczących możliwości wypowiedzania umów najmu mieszkań poddanych systemowi regulacji czynszu, nie mogła odzyskać utraconego posiadania i korzystać ze swojej własności.

Art. 1 Protokołu nr 1 przewiduje:

„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”.

A. Zakres sprawy

155. Izba, odnosząc się do indywidualnego i ogólnego wymiaru sprawy (zob. § 141 wyroku Izby), stwierdziła, *inter alia*:

„... domniemane ciągle naruszenie artykułu 1 Protokołu nr 1 nie dotyczy jedynie tej konkretnej skarżącej w niniejszej sprawie, ale ma także znaczący – społeczny, prawny i ekonomiczny – wymiar w odniesieniu do skutków zakwestionowanego ustawodawstwa dla praw licznych innych osób. Zgodnie z informacjami przedłożonymi przez Rząd, funkcjonowanie systemu regulacji czynszu w Polsce dotknęło około 100 000 właścicieli budynków, których własność jest przedmiotem takich samych ograniczeń, jak te, których dotyczy niniejsza skarga. Ponadto około od 600 000 do 900 000 najemców korzysta ze specjalnych zasad dotyczących poziomu czynszu regulowanego oraz wypowiedzenia umów najmu w tym systemie ...

Rozpatrzenie okoliczności niniejszej sprawy będzie dlatego też miało niewątpliwie konsekwencje dla praw własnościowych dużej liczby osób. Dlatego też Trybunał będzie musiał ocenić zgodność postępowania Polski z artykułem 1 Protokołu nr 1 nie tylko z perspektywy łącznego działania obu zakwestionowanych ograniczeń na prawa własnościowe skarżącej w okresie podlegającym rozpatrzeniu, ale też w szerszym kontekście. Trybunał będzie musiał wyjść poza indywidualne roszczenie skarżącej oparte na Konwencji i wziąć pod uwagę konsekwencje działania systemu czynszu regulowanego na zagwarantowane w Konwencji prawa całej potencjalnie dotkniętej grupy osób (zob. *Broniowski przeciwko Polsce* [WI], 31443/96, §§ 189 i następn., ECHR 2004-...)”.

156. Wielka Izba, nie przesądzając w tym miejscu swojego orzeczenia w kwestii, czy niniejsza sprawa nadaje się, czy nie – jak utrzymuje Rząd – do zastosowania procedury wyroku pilotażowego (zob. §§ 227-228 poniżej) uważa, że kontekst ogólny sprawy, a w szczególności, jak trafnie wskazała Izba, liczba osób potencjalnie dotkniętych działaniem systemu czynszu re-

gulowanego w Polsce i jego konsekwencje dla praw gwarantowanych przez Konwencję dla tych osób, mogą być zasadnie uwzględnione przy rozpatrywaniu indywidualnej sprawy skarżącej.

B. Zgodność z art. 1 Protokołu nr 1

1. Stosowanie zasad zawartych w art. 1 Protokołu nr 1

157. Art. 1 Protokołu nr 1 zawiera trzy oddzielne zasady: zasada pierwsza, zawarta w zdaniu pierwszym pierwszego paragrafu, ma charakter generalny i gwarantuje poszanowanie mienia; druga zasada, zawarta w drugim zdaniu pierwszego paragrafu, mówi o możliwości pozbawienia mienia, ale pod pewnymi warunkami; trzecia zasada, zawarta w drugim paragrafie stanowi, że państwa strony są uprawnione, *inter alia*, do uregulowania sposobu korzystania z mienia zgodnie z interesem powszechnym. Te trzy zasady nie są jednakże odrębne w tym sensie, że nie ma pomiędzy nimi związku. Zasady druga i trzecia dotyczą konkretnych przypadków ingerencji w prawo do poszanowania mienia i dlatego też należy je interpretować w świetle ogólnego charakteru zasady pierwszej (zob. m.in. *James i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, wyrok z 21 lutego 1986 r., Seria A nr 98, s. 29-30, § 37; który powtarza w części zasady wskazane przez Trybunał w sprawie *Sporrong i Lönnroth przeciwko Szwecji*, wyrok z 23 września 1982 r., Seria A nr 52, s. 24, § 61; zob. także *Broniowski przeciwko Polsce*, nr 31443/96 [WI], § 134, ECHR-2004-V).

2. Strony

158. Skarżąca oparła się na argumentacji, którą przedstawiła Izbie. Jej zdaniem kwestionowane ograniczenia wykroczyły poza zakres tego, co może być traktowane jako jedynie „kontrola korzystania z własności”. Ciągłe ich stosowanie na przestrzeni wielu lat miało ten skutek, że jej prawo własności zostało pozbawione elementarnych składników. W rzeczywistości była właścicielem jedynie „na papierze”. Nie miała możliwości decydowania o tym, kto będzie mieszkał w jej domu i jak długo. Została ona stroną umów najmu narzuconych jej w drodze niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych, ale pomimo tego faktu, nie mogła ona wypowiedzieć tych umów i odzyskać posiadania domu, ponieważ ustawowe warunki wypowiedzenia, włączając w to obowiązek zapewnienia najemcy mieszkania zastępczego, w praktyce uniemożliwiły jej to.

Ponadto skarżąca podkreśliła, że nie miała żadnego wpływu na wysokość czynszu płaconego przez jej najemców. W rzeczywistości na podstawie zakwestionowanych przepisów poziom czynszu został ustalony bez jakiegokolwiek rozsądnego odniesienia do kosztów utrzymania nieruchomości w dobrym stanie. Spowodowało to znaczące obniżenie wartości i pogorszenie

stanu jej domu. Zdaniem skarżącej, w wyniku łącznego działania tych wszystkich czynników zaistniała sytuacja zbliżona do wywłaszczenia.

159. Rząd nie zgodził się z tym i zwrócił się do Trybunału o utrzymanie rozstrzygnięcia Izby, iż zarzucane naruszenie polegało na kontroli sposobu korzystania z własności w rozumieniu drugiego paragrafu art. 1 Protokołu nr 1. Rząd wskazał, że skarżąca nigdy nie straciła prawa do „poszanowania mienia”. Od 25 października 1990 r., kiedy Sąd Rejonowy w Gdyni postanowił o wpisaniu jej jako właścicielki do właściwej księgi wieczystej, korzystała ze wszelkich przywilejów właściciela nieruchomości. Miała prawo korzystania, rozporządzania i obciążania, wynajmowania, a także nawet zniszczenia swojej własności. Przyjęte środki, w szczególności ograniczenia w poziomie pobieranego czynszu, stanowiły więc jedynie uregulowanie korzystania z własności skarżącej.

3. Rozstrzygnięcie Trybunału

160. Izba podzieliła punkt widzenia Rządu (zob. § 145 wyroku Izby).

Izba zauważyła, że co prawda skarżąca nie mogła wykonywać swojego prawa do korzystania z własności w rozumieniu fizycznego posiadania, ponieważ dom zajmowany był przez najemców, a jej prawa w odniesieniu do możliwości wynajęcia mieszkań, łącznie z prawem do pobierania czynszu i wypowiedzenia najmu, poddane były licznym ograniczeniom ustawowym, to jednak skarżąca nigdy nie utraciła prawa do sprzedaży własności. Władze nie zastosowały też żadnych środków, których skutkiem byłoby przeniesienie jej własności. W opinii Izby kwestie te dotyczą stopnia ingerencji państwa, a nie jej natury. Wszystkie podjęte środki, których celem było ciągłe utrzymanie w mocy umów najmu w budynku skarżącej, a nie odebranie go jej na stałe, nie mogą być traktowane jako formalne lub nawet *de facto* wywłaszczenie. Stanowiły natomiast środek uregulowania przez państwo sposobu korzystania z jej własności.

Z tego względu Izba uznała, że sprawa powinna być rozpatrywana w oparciu o drugi paragraf art. 1 Protokołu nr 1 (zob. *Mellacher i inni przeciwko Austrii*, wyrok z 19 grudnia 1989 r., Seria A nr 169, s. 25, § 44; oraz *Immobiliare Saffi przeciwko Włochom* [WI], nr 22774/93, § 46, ECHR 1999-V).

161. Wielka Izba w pełni podziela ocenę Izby.

4. Zasady ogólne wynikające z orzecznictwa Trybunału

162. Trybunał rozpozna sprawę w świetle następujących zasad.

(a) Zasada legalności

163. Podstawowym i najistotniejszym wymogiem art. 1 Protokołu nr 1 jest, aby każda ingerencja władzy publicznej w spokojne korzystanie z mienia była zgodna z prawem. W szczególności drugi paragraf art. 1 uznając, że państwa

mają prawo regulowania korzystania z własności, uzależnia to uprawnienie od warunku, że będzie to miało miejsce poprzez stosowanie „ustaw”. Ponadto zasada legalności zakłada, iż odpowiednie przepisy ustaw krajowych są dostatecznie dostępne, precyzyjne i stosowane w sposób przewidywalny (zob. *mutatis mutandis*, Broniowski, cytowany powyżej, § 147, z dalszymi odniesieniami).

(b) Zasada uprawnionego celu w interesie publicznym

164. Jakakolwiek ingerencja w korzystanie z prawa lub wolności zawartej w Konwencji musi dążyć do osiągnięcia uprawnionego celu. Zasada „sprawiedliwej równowagi” nieodłączna od art. 1 Protokołu nr 1 sama przez się implikuje istnienie ogólnego interesu zbiorowości. Ponadto należy przypomnieć, że zasady zawarte w art. 1 nie są odrębne w sensie braku wzajemnego powiązania oraz że druga i trzecia zasada dotyczą jedynie szczególnych przypadków ingerencji w wykonywanie prawa do poszanowania mienia (zob. *Broniowski*, cytowany powyżej, § 148).

165. W ocenie tego, co leży w interesie „ogólnym” lub „publicznym” władze krajowe znajdują się w zasadzie w korzystniejszej sytuacji aniżeli sędzia międzynarodowy z uwagi na ich bezpośrednią wiedzę o własnym społeczeństwie i jego potrzebach. W systemie ochrony ustanowionym przez Konwencję, do władz krajowych zatem należy dokonanie wstępnej oceny, czy istnieje problem o powszechnej doniosłości, który uzasadniałby zastosowanie środków w sferze korzystania z prawa własności. W tej dziedzinie, tak jak i w innych dziedzinach, na które rozciągają się gwarancje Konwencji, władze krajowe mają pewien margines swobodnej oceny.

166. Pojęcie interesu „publicznego” lub „ogólnego” ma z natury rzeczy szeroki zakres. W szczególności w dziedzinach takich, jak mieszkalnictwo, które traktowane jest przez nowoczesne społeczeństwa jako podstawowa potrzeba socjalna i które odgrywa główną rolę w interesie i polityce ekonomicznej państw stron, może wymagać pewnych form regulacji państwowych. W sferze tej decyzje co do tego, czy w ogóle, a jeżeli tak, to kiedy, można zezwolić na pełną grę sił wolnego rynku, czy może jednak problem ten powinien być poddany kontroli państwa, a także co do wyboru środków dla zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa i okresu ich stosowania, w sposób oczywisty pociągają za sobą konieczność rozważenia skomplikowanych kwestii społecznych, ekonomicznych i politycznych.

Uznając za naturalne, że margines swobodnej oceny przyznany ustawodawcy przy prowadzeniu polityki społecznej i ekonomicznej powinien być szeroki, w swoich poprzednich orzeczeniach Trybunał przyjął, że będzie brał pod uwagę ocenę ustawodawcy odnośnie tego, co jest w interesie „publicznym” lub „ogólnym”, chyba że ocena ta jest w sposób oczywisty pozbawiona uzasadnionych podstaw. Te zasady mają w jednakowym stopniu zastosowanie, o ile w grę nie wchodzi reguła *a fortiori* w odniesieniu do działań podję-

tych w trakcie przeprowadzania zasadniczych reform systemu politycznego, prawnego i ekonomicznego państwa znajdującego się w okresie transformacji od systemu totalitarnego do państwa demokratycznego (zob. *Mellacher i inni*, cytowany powyżej, s. 27, § 48; *Scollo przeciwko Włochom*, wyrok z 28 września 1995 r., Seria A nr 315-C, s. 52, § 27; *Immobiliare Saffi*, cytowany powyżej § 49; oraz, *mutatis mutandis*, *James i inni*, cytowany powyżej, ss. 32-33, §§ 46-47, oraz *Broniowski*, cytowany powyżej, § 149).

(c) Zasada „sprawiedliwej równowagi”

167. Ingerencja w spokojne korzystanie z mienia musi nie tylko, zarówno w sferze faktów, jak i zasad, dążyć do zrealizowania „uzasadnionego celu” i „powszechnego interesu”. Ponadto musi istnieć rozsądny stosunek proporcjonalności pomiędzy zastosowanymi środkami a celem, który ma być osiągnięty za pomocą wszelkich środków zastosowanych przez państwo, włączając w to działania zmierzające do regulowania korzystania z własności indywidualnej. Wymóg ten wyrażony jest poprzez sformułowanie „sprawiedliwej równowagi”, która musi być nakreślona pomiędzy wymaganiami interesu społeczności i potrzebą ochrony podstawowych praw jednostki.

Dążenie do osiągnięcia tej równowagi jest odzwierciedlone w strukturze art. 1 Protokołu nr 1 jako całości. W każdej sprawie dotyczącej domniemanego naruszenia tego artykułu Trybunał musi więc ocenić, czy w wyniku ingerencji państwa osoba dotknięta musiała ponieść niewspółmierny lub nadmierny ciężar (zob. *James i inni*, cytowany powyżej, s. 27, § 50; *Mellacher i inni*, cytowany powyżej, s. 34, § 48 oraz *Spadea i Scalabrino przeciwko Włochom*, wyrok z 28 września 1995 r., Seria A nr 315-B, s. 26, § 33).

168. Badając, czy zachowano wymogi art. 1 Protokołu nr 1, Trybunał musi dokonać całościowej oceny różnych wchodzących w grę interesów, biorąc przy tym pod uwagę, że Konwencja powstała w zamiarze chronienia praw „rzeczywistych i skutecznych”. Musi on patrzeć nie tylko na przejawy, lecz także badać realia sytuacji będącej przedmiotem skargi. W sprawie dotyczącej działania rozległych przepisów o mieszkalnictwie ocena musi uwzględniać nie tylko warunki ograniczenia czynszu otrzymywanego przez indywidualnych właścicieli i zakres ingerencji państwa w swobodę zawierania i kształtowania umów na rynku najmu, ale także istnienie proceduralnych gwarancji zapewniających, że działania tego systemu i jego wpływ na prawa właścicieli nieruchomości nie są ani arbitralne, ani niemożliwe do przewidzenia. Niepewność – legislacyjna, administracyjna, czy też wynikająca z praktyk stosowanych przez władze – jest okolicznością, którą należy wziąć pod uwagę przy ocenie postępowania państwa.

Istotnie, tam gdzie w grę wchodzi kwestia interesu powszechnego, władze publiczne obowiązane są do działania w stosownym czasie, w sposób właściwy i spójny (zob. *Immobiliare Saffi*, cytowany powyżej, § 54; oraz *Broniowski*, cytowany powyżej, § 151).

5. Zastosowanie powyższych zasad w niniejszej sprawie

(a) Czy władze polskie respektowały zasadę legalności

(i) Strony

(α) Skarżąca

169. Skarżąca twierdziła, że władze nie uszanowały tej zasady.

Przed wszystkim wszystkie decyzje administracyjne, których celem było stosowanie środków regulacji korzystania z nieruchomości, a mianowicie te przydzielające mieszkanie A.Z. i W.P. oraz poddające dom publicznej gospodarce mieszkaniowej, zostały uznane w latach 1996-1997 za wydane niezgodnie z polskim prawem. Zgodnie z art. 1 Protokołu nr 1 ingerencja państwa w prawo do poszanowania mienia – niezależnie od tego, czy chodzi o wywłaszczenie, czy o uregulowanie sposobu korzystania z mienia – nie może być traktowana jako zgodna z prawem, jeżeli właściwe decyzje zostały podjęte niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi.

Ponadto ustawa z 1994 r., a w szczególności przepisy obejmujące prywatne budynki mieszkalne systemem czynszu regulowanego, a ich właściciele uciążliwymi obowiązkami dotyczącymi utrzymania nieruchomości, nie mogą być postrzegana jako „stosowanie ustaw”, ponieważ przepisy te zostały uznane za sprzeczne z Konstytucją i Konwencją przez dwa kolejne wyroki Trybunału Konstytucyjnego, wydane 12 stycznia i 10 października 2000 r.

Ten sam wniosek odnosi się do ustawy z 1994 r. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny w swoim trzecim przełomowym wyroku w sprawie ustawodawstwa lokalowego z 2 października 2002 r. stwierdził niekonstytucyjność restrykcyjnych przepisów dotyczących poziomu podwyżek czynszu w oparciu o ustawę z 2001 r. W swoim ostatnim wyroku z 19 kwietnia 2005 r. Trybunał uznał, że przepisy poprawki z 2004 r. są niezgodne z Konstytucją w takim zakresie, w jakim wydłużyły działanie systemu czynszu regulowanego poza 31 grudnia 2004 r.

W konsekwencji środki podjęte przez państwo w odniesieniu do poszanowania własności skarżącej były w sposób ciągły pozbawione podstawy prawnej.

(β) Rząd

170. Rząd sprzeciwił się takiemu stanowisku. Twierdził, że uregulowanie sposobu korzystania z własności skarżącej miało jasną, bezsporną i ciągłą podstawę prawną w formie kolejnych ustaw stosowanych w czasie całego okresu podlegającego jurysdykcji czasowej Trybunału. Po pierwsze, ustawa o najmie lokali mieszkalnych z 1994 r. miała zastosowanie do 12 listopada 1994 r. Po drugie, ustawa z 1994 r., która obowiązywała od 12 listopada 1994 r. do 11 lipca 2001 r., wprowadziła przepisy dotyczące czynszu regulowanego i innych ograniczeń praw właścicieli. Ponadto zasady regulujące

stosunek najmu obowiązujące od 11 lipca 2001 r. do dziś zostały zawarte w ustawie z 2001 r.

171. Rząd przyznał, że ocena legalności jakichkolwiek środków podjętych przez państwo nie może być ograniczona jedynie do spełnienia wymogu, by przepisy prawne były wydawane w sposób właściwy przez ustawodawcę. Obejmuje ona także zgodność z zasadą pewności prawnej. Bez wątpienia ważnym aspektem pewności prawnej jest to, by ustawy nie były zmieniane nieoczekiwanie, tak by w ten sposób nie następowała ingerencja w ważne decyzje podejmowane przez jednostki w oparciu o przekonanie *bona fide*, że prawo zostało uchwalone na określony czas i będzie przez ten czas obowiązywało. W ocenie Rządu, system czynszu regulowanego obowiązujący w oparciu o ustawy z 1994 i 2001 r. – zaradcze ustawodawstwo przyjęte na określony czas w celu ochrony najemców – było przykładem zastosowania zasady pewności prawnej.

(ii) Ocena Trybunału

172. Izba przyjęła następujące rozstrzygnięcie w kwestii zgodności z prawem zaskarżonych środków (zob. § 155 wyroku Izby):

„...uregulowanie korzystania z własności przez państwa jest poddane warunkowi, iż musi ono nastąpić w formie „stosowania ustaw” ... W niniejszej sprawie nie jest sporne, że ograniczenia prawa skarżącej zostały wprowadzone przez trzy kolejne ustawy dotyczące mieszkalnictwa. Skarżąca twierdziła jednak, że orzeczenia wydane *ex post facto* uznające właściwe decyzje administracyjne za sprzeczne z prawem, a przepisy prawne za niekonstytucyjne, pozbawiły te środki z mocą wsteczną jakiegokolwiek skutku prawnego. ...

Jednak Trybunał uważa, że orzeczenia te oraz ich konsekwencje dla oceny zgodności postępowania Polski z artykułem 1 Protokołu nr 1 są właściwe dla określenia, czy władze wyznały sprawiedliwą równowagę pomiędzy odnośnymi interesami. W celu ustalenia, czy zaskarżone środki były przewidziane przez prawo i podejmowane w drodze „stosowania ustaw” w rozumieniu drugiego paragrafu tego artykułu, z punktu widzenia Trybunału wystarczające jest ustalenie, że były one stosowane zgodnie z ustawodawstwem polskim obowiązującym w rozpatrywanym okresie.”

173. Wielka Izba chciałaby uzupełnić tę ocenę i ustosunkować się do argumentacji skarżącej (zob. § 169 powyżej), iż wejście w życie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia i 10 października 2000 zostało zawieszono do 11 lipca 2001 (zob. §§ 80 i 83), czego skutkiem było obowiązywanie zaskarżonych postanowień ustawy z 1994 r. do tej daty. Dlatego też w tych okolicznościach Trybunał nie może zgodzić się z tym, że ingerencja odbyła się z poszanowaniem zasady legalności.

(b) Czy władze polskie dążyły do osiągnięcia „uprawnionego celu”

(i) Strony

(α) Skarżąca

174. Zdaniem skarżącej zakwestionowane ustawodawstwo mieszkaniowe nie miało słusznego uzasadnienia.

Nawet jeżeli po II wojnie światowej istniała konieczność zapewniania domów dla przesiedleńców, co uzasadniało publiczną administrację domami wielorodzinnymi, nie było uzasadnienia dla podejmowania takich kroków w stosunku do jej domu, który był i nadal jest domem jednorodzinny nieprzeznaczonym na wynajem. Umieszczenie w domu najemców i pozbawienie właściciela dachu nad głową nie stanowiło rozwiązania problemu.

To samo odnosi się do kolejnych ograniczeń przewidzianych ustawą z 1994 r. Ograniczenia te zostały wprowadzone w celu ochrony najemców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, ale żaden z przepisów zakwestionowanej ustawy nie uzależniał prawa do niskiego czynszu od indywidualnej sytuacji najemcy. Obowiązujące przepisy dotyczące mieszkalnictwa nie zawierały żadnych warunków – takich jak wysokość dochodów, sytuacja socjalna lub rodzinna, czy wiek najemcy lub wielkość i standard konkretnego mieszkania – w odniesieniu do możliwości korzystania z uprawnienia do najmu mieszkania z niskim czynszem. Dlatego też wystarczyło, by najemca był stroną stosunku najmu nawiązanego w drodze decyzji administracyjnej wydanej w czasach reżimu komunistycznego, by mógł korzystać z uprzywilejowanej sytuacji w ramach systemu czynszu regulowanego. Takie rozwiązanie prawne, które ponadto zostało przyjęte na koszt jednostek prywatnych, które jak ona sama, niekoniecznie były w lepszej sytuacji finansowej niż najemcy, nie może być postrzegane jako stanowiące realizację „uprawnionego celu” w „powszechnym” lub „publicznym” interesie.

(β) Rząd

175. W swoim stanowisku przedstawionym pisemnie i ustnie Rząd cały czas utrzymywał, że głównym celem zaskarżanej legislacji była i nadal jest ochrona najemców przed nadmiernie wysokim poziomem czynszu w czasie ekonomicznej transformacji w Polsce. W latach 90. władze musiały uporać się z wyjątkowo trudną sytuacją w mieszkalnictwie, która charakteryzowała się poważnym brakiem mieszkań i ich wysokimi cenami. Sytuacja ta wymagała od państwa regulowania wzrostu czynszu nie tylko w sektorze państwowym, ale też prywatnym. Państwo musiało podjąć środki w celu zapobieżenia eksmisjom na szeroką skalę, które z pewnością byłyby skutkiem wprowadzenia całkowicie pozbawionego kontroli wzrostu czynszu i spowodowałyby napięcia społeczne, stanowiąc zagrożenie dla porządku publicznego.

176. Rząd twierdził ponadto, że reżim czynszu regulowanego był jedynie czasowym środkiem wyjątkowym przewidzianym dla rozwiązania poważnego problemu braku mieszkań w Polsce, który wiązał się z pogarszającą się sytuacją ekonomiczną gospodarstw. W tym kontekście władze powołały się na przedstawione statystyki, zgodnie z którymi w latach 2000-2002 pomiędzy 54% a 58% populacji żyło poniżej poziomu ubóstwa, a w latach 1998-2002 pomiędzy 7% a 10% gospodarstw zalegało w opłatach za czynsz.

Władze podkreśliły też, że konieczność ograniczenia wzrostu czynszu w określonym czasie została uznana przez polski Trybunał Konstytucyjny za pozostającą w interesie powszechnym, w szczególności w interesie ochrony najemców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej w okresie transformacji od systemu kontroli państwa do systemu wolnego rynku.

177. W związku z tym system państwowej regulacji wzrostu czynszu był środkiem przyjętym w celu zabezpieczenia ważnych interesów najemców w systemie wolnorynkowym, a w szczególności ochrony najemców przed ryzykiem znalezienia się w nierównej sytuacji z ekonomicznie silniejszymi właścicielami nieruchomości. W okresie przejściowym państwo było zainteresowane utrzymaniem pobieranego czynszu w wysokości akceptowalnej społecznie. Ta troska państwa powinna być traktowana w świetle wyroku Trybunału w sprawie *Mellacher* (§§ 53 i 54) jako uzasadniona.

(ii) Ocena Trybunału

178. Po zbadaniu argumentów stron Wielka Izba nie widzi powodów, dla których miałyby się nie zgodzić z następującym rozstrzygnięciem Izby (zob. § 160 wyroku Izby):

„Jak wynika z materiałów przedłożonych przez obie strony oraz odpowiednich wyroków polskiego Trybunału Konstytucyjnego, system regulacji czynszu w Polsce miał źródło w ciągłym niedostatku mieszkań, niewielkiej podaży mieszkań na wynajem na wolnym rynku oraz wysokich kosztach nabycia mieszkań. Był stosowany w celu zapewniania ochrony socjalnej najemcom oraz zagwarantowania – w szczególności w stosunku do najemców w trudnej sytuacji finansowej – stopniowego przechodzenia od czynszu regulowanego przez państwo do w pełni negocjowanego czynszu umownego, w trakcie fundamentalnych reform w państwie będących skutkiem upadku reżimu komunistycznego ...

Trybunał przyznaje, że w okolicznościach społecznych i ekonomicznych sprawy przedmiotowe regulacje służyły uprawnionemu celowi w interesie powszechnym, jak wymaga tego drugi paragraf artykułu 1”.

(c) Czy władze polskie zachowały sprawiedliwą równowagę pomiędzy ogólnym interesem społeczności i prawem skarżącej do spokojnego korzystania z mienia

(i) Strony

(α) Skarżąca

179. Skarżąca twierdziła, że władze polskie w sposób oczywisty nie zachowały sprawiedliwej równowagi pomiędzy wskazanymi przez nie wymogami ogólnego interesu a jej prawem własności.

Skarżąca uznała, iż fundamentalną kwestią w niniejszej sprawie jest to, kto i w jakim zakresie powinien ponosić ciężar polityki mieszkaniowej – właściciele budynków czy państwo. Jej zdaniem nawet zły stan finansów publicznych oraz koszty politycznej i ekonomicznej transformacji państwa nie mogą usprawiedliwiać nałożenia całego ciężaru poświęcania się na rzecz dobrobytu społeczeństwa na określoną grupę właścicieli nieruchomości.

180. Skarżąca stanowczo zaprotestowała przeciwko argumentowi Rządu podniesionemu w postępowaniu przed Wielką Izbą, jakoby system czynszu regulowanego był oparty na szczególnym porozumieniu społecznym zawartym pomiędzy właścicielami lokali, najemcami i państwem. W szczególności skarżąca zakwestionowała twierdzenie Rządu, iż „na mocy tego porozumienia najemcom zagwarantowano, że ich sytuacja nie ulegnie zmianie w 10-letnim okresie od dnia wejścia w życie ustawy z 1994 r., a właścicielom lokali – którzy zrzekli się roszczeń odszkodowawczych – obiecano, że po tym okresie zniesione zostaną wszelkie ograniczenia czynszu” (zob. § 189 poniżej). Skarżąca dowodziła, że wręcz przeciwnie system nie opierał się na jakichkolwiek dobrowolnych zobowiązaniach podjętych przez właścicieli lokali czy najemców, ale na rozwiązaniach prawnych narzuconych przez państwo, które stworzyły sytuację, w której jedna grupa społeczna – najemcy – była dotowana przez drugą – właścicieli lokali.

Jeśli była to, jak ujął to Rząd, sytuacja „pokoju prawnego” (zob. § 189 poniżej) to jak – pytała skarżąca – można wytłumaczyć fakt, że wywołała ona tak wiele kontrowersji w Polsce i była przyczyną licznych sporów konstytucyjnych z państwem przed Trybunałem Konstytucyjnym? Ponadto, przy każdej okazji badania zgodności z Konstytucją właściwych przepisów, były one ostro krytykowane przez właścicieli lokali ze względu na nadzwyczajny ciężar, jaki nakładały na nich oraz przez najemców, z których perspektywy nie były one zadowolające.

181. Skarżąca przyznała, że tak jak to wskazał Trybunał w wielu swoich wyrokach, np. *Spadea i Scalabrino przeciwko Włochom*, *Scollo przeciwko Włochom* oraz *Mellacher i inni przeciwko Austrii*, że ograniczenia praw właścicieli były powszechne w wielu krajach borykających się z niedostatkiem mieszkań. W niektórych z cytowanych spraw ograniczenia te zostały uznane za usprawiedliwione i proporcjonalne do celów realizowanych przez państwo

w interesie powszechnym. Jednakże w żadnej z tych spraw władze nie ograniczyły praw skarżących w tak znacznym zakresie, jak w niniejszej sprawie.

182. W opinii skarżącej łączne działanie różnych ograniczeń nałożonych na prawa właścicieli przez ustawę z 1994 r., a następnie przez ustawę z 2001 r. stanowiły niedopuszczalną i nieproporcjonalną ingerencję w ich prawo własności.

W tym względzie skarżąca wskazała, że polski Trybunał Konstytucyjny w swoich czterech kolejnych wyrokach z 12 stycznia 2000 r., 10 października 2000 r., 2 października 2002 r. oraz 19 kwietnia 2005 r. stwierdził, że ograniczenia praw właścicieli budynków nałożone przez system czynszu regulowanego według ustawy z 1994 r. i 2001 r. były niezgodne z konstytucyjną zasadą ochrony prawa własności oraz państwa prawa. Stwierdził także, że stosowanie tego systemu przez władze nałożyło na właścicieli budynków niewspółmierny i nadmierny ciężar.

183. Najem na podstawie ustawy z 1994 r. został jej narzucony, jak i innym prywatnym właścicielom domów, na mocy jednostronnej decyzji państwa. Decyzji tej towarzyszyły poważne ograniczenia dotyczące możliwości zakończenia stosunku najmu. Inne postanowienia ustawy z 1994 r. z jednej strony ustanawiały pobierany czynsz na niskim poziomie, znacznie poniżej kosztów utrzymania nieruchomości, a z drugiej strony, zobowiązywały właścicieli budynków do przeprowadzania kosztownych prac naprawczych.

Taki stan rzeczy nie poprawił się pod rządami ustawy z 2001 r., która praktycznie zachowała wszelkie ograniczenia odnośnie zakończenia najmu wraz z obowiązkami w zakresie utrzymania nieruchomości w należyтым stanie oraz pogorszyła sytuację właścicieli budynków poprzez zamrożenie czynszu na nie dającym się zaakceptować niskim poziomie. Ponadto na mocy nowelizacji z grudnia 2004 r. władze przedłużyły stosowanie przepisów nakładających ograniczenia na podwyższanie czynszów poza ostateczny wyznaczony przez siebie termin ustawowy, co Trybunał Konstytucyjny uznał za wyjątkowo poważne naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego.

184. Skarżąca nie zgodziła się ze zdaniem Rządu, że wraz z wejściem w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2005 r. zniesiony został system czynszu regulowanego, a strony umów najmu odzyskały swobodę określania czynszu (zob. § 190 poniżej). Przepisy obecnie obowiązującej ustawy z 2001 r. stanowiły odmiennie: zgodnie z art. 8a ustawy z 2001 r. podwyżka, w wyniku której wysokość czynszu przekroczyłaby 3% pułap, była dozwolona tylko w uzasadnionych przypadkach i mogła być podważona przez sąd. Jednocześnie uciążliwe obowiązki właścicieli w zakresie utrzymania nieruchomości pozostały niezmienione. Jeśli chodzi o zakończenie najmu, to nowe przepisy jedynie nieznacznie odbiegały od tych obowiązujących pod rządami wcześniejszej wadliwej ustawy, a przeniesienie najemcy było nadal utrudnione albo w ogóle niemożliwe. Nie można uznać, że te nieznaczne zmia-

ny ustawodawstwa mieszkaniowego zniosły system czynszu regulowanego. Nie poprawiły one także w znaczący sposób sytuacji właścicieli budynków.

Ponadto skarżąca podkreśliła, że Trybunał Konstytucyjny, zarówno w swoim wyroku z 19 kwietnia 2005 r., jak i w postanowieniu sygnalizacyjnym z czerwca 2005 r., wskazał na wiele poważnych wad obecnego systemu, zauważając, że ustawa z 2001 r. w obecnie obowiązującej wersji „nie przewiduje satysfakcjonującego i spójnego mechanizmu równoważenia interesów właścicieli lokali i najemców”. W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny przypomniał władzom o palącej potrzebie wprowadzenia przepisów, na mocy których właściciele lokali, po dekadach subsydiowania polityki mieszkaniowej państwa, mogliby pobierać „godziwy zysk” z ich własności oraz podkreślił, że prawo do pobierania zysku jest jednym z podstawowych elementów prawa własności. Jak dotąd władze nie podjęły jednak żadnych kroków, aby zastosować się do tych uwag.

Skarżąca skrytykowała również obowiązujące przepisy za brak kryteriów służących określeniu tego, co jest „uzasadnioną podwyżką czynszu”, utrzymując, że na dobrą sprawę powstrzymywał on właścicieli lokali od podnoszenia poziomu czynszów. Jak trafnie wskazał Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku i uwagach, brak takich ustawowych kryteriów uczynił sądową kontrolę podwyżek czynszów iluzoryczną. W tym zakresie skarżąca przedstawiła szczegóły jednej ze spraw wniesionej do polskiego sądu, która dotyczyła sporu o 13-procentową podwyżkę czynszu oraz dodała, że mając na uwadze przeciętną przewlekłość w polskich sądach cywilnych, należy realistycznie oczekiwać, że orzeczenie zapadnie w ciągu około dwóch lat, natomiast do czasu rozstrzygnięcia o roszczeniach czynsz zostanie zamrożony na poziomie 3%.

185. Następnie skarżąca odniosła się do argumentu Rządu, że system czynszu regulowanego już nie narusza jej prawa własności i że uzyskała ona to, o co zwracała się do sądu, dlatego że mogła odzyskać posiadanie domu, ponieważ dwaj jej najemcy wyprowadzili się, a trzeci zamierzał się wyprowadzić krótko po dacie ustnej rozprawy (zob. § 192 poniżej). Skarżąca przyznała, że to zainteresowanie polskich mediów jej sprawą przed Trybunałem w Strasburgu pociągnęło za sobą wyprowadzkę dwóch jej najemców. O fakcie tym skarżąca dowiedziała się od przedstawiciela Rządu polskiego w czerwcu 2005 r. – który jednakże publicznie odmówił przeniesienia na skarżącą posiadania jej domu – i poinformowała o tym Trybunał 22 sierpnia 2005 r. Pomimo to, w dniu ustnej rozprawy, trzeci lokal był nadal zajęty przez J.W. Skarżąca nie mogła zwyczajnie wypowiedzieć jej najmu, ponieważ ze względu na zaawansowany wiek J.W. należała ona do grupy najemców chronionych ustawowo przed wypowiedzaniem najmu zgodnie z art. 11 ust. 12 ustawy z 2001 r.

Odnosząc się do twierdzenia Rządu, że działanie systemu czynszu regulowanego już nie dotyczy jej prawa własności, skarżąca podkreśliła, że kresu naruszeniom jej praw nie położyło i nie może położyć jedynie przywrócenie jej posiadania domu. Skutki, jakie zakwestionowane ustawodawstwo

spowodowało dla niej, nie ustaną ani nie zostaną usunięte w wyniku zwrotu tego, co pozostało z jej własności. Kiedy państwo przejęło zarząd jej domem znajdował się on w dobrym stanie. Obecnie, po latach zaniedbań i braku remontów – które były spowodowane przez niedbały zarząd państwa, jak też niemożność skarżącej pokrycia koniecznych napraw z uzyskiwanego czynszu – jej dom jest bliski ruiny.

186. Skarżąca zakończyła stwierdzeniem, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2005 nie naprawił naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 stwierdzonego w jej sprawie przez Izbę. Nie położył on także kresu systemowemu naruszeniu prawa własności innych właścicieli lokali znajdujących się w sytuacji podobnej do tej zidentyfikowanej w niniejszej sprawie.

Skarżąca zwróciła się do Trybunału o utrzymanie w całości rozstrzygnięcia Izby.

(β) Rząd

187. Rząd twierdził, że władze utrzymywały rozsądny stosunek proporcjonalności pomiędzy zastosowanymi środkami a celami, które zamierzały osiągnąć.

188. W swoim wystąpieniu przed Wielką Izbą Rząd najpierw odniósł się do rozstrzygnięcia Izby, iż ze względu na działanie systemu czynszu regulowanego władze nałożyły na skarżącą niewspółmierny i nadmierny ciężar (zob. § 188 wyroku Izby). W związku z tym Rząd wysunął argument, iż zważywszy na fakt, że zarząd sprawami lokalowymi wprowadzony pod rządami komunistycznymi pozbawił właścicieli nawet teoretycznego prawa własności, 10 października 1994 skarżąca nie miała żadnych praw w zakresie zakończenia najmu swoich lokali ani wyznaczania poziomu czynszów (zob. §§ 151 i 153 powyżej). Patrząc z tej perspektywy zakwestionowane ustawy mieszkaniowe, w wersjach mających zastosowanie od tej daty po dzień dzisiejszy, nie ograniczyły praw skarżącej, ale, wręcz przeciwnie, stopniowo rozszerzały zakres praw skarżącej i innych właścicieli nieruchomości odnośnie najmu ich lokali. A zatem, w opinii Rządu, wprowadzenie systemu czynszu regulowanego zainicjowało w istocie skomplikowany proces przywracania praw właścicielom nieruchomości. Proces ten ze względu na stan zasobów mieszkaniowych odziedziczonych po rządach komunistycznych i potrzebę zrównoważenia praw wszystkich członków społeczeństwa wymagał podjęcia przez władze trudnych decyzji.

189. W postępowaniu przed Wielką Izbą Rząd wysunął nowy argument, a mianowicie iż system czynszu regulowanego miał swoją podstawę w szczególnej umowie społecznej zawartej pomiędzy właścicielami lokali, najemcami i państwem. Na mocy tego porozumienia najemcom zagwarantowano, że ich sytuacja nie ulegnie zmianie w 10-letnim okresie od dnia wejścia w życie ustawy z 1994 r., a właścicielom lokali – którzy zrzekli się roszczeń odszkodowawczych – obiecano, że po tym okresie zniesione zostaną

wszelkie ograniczenia czynszu. Rząd ze swojej strony podjął zobowiązanie, że do 31 grudnia 2004 r. wszystkie ograniczenia wynikające z tej umowy przestaną być stosowane. Z tych względów sytuacja ta może być określona mianem „pokoju prawnego”, ponieważ była ona wyrazem kompromisu osiągniętego pomiędzy różnymi grupami społecznymi. Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 kwietnia 2005 r., w którym uznał, że wprowadzenie systemu czynszu regulowanego w okresie transformacji było konieczne. Ponadto we wszystkich swoich poprzednich wyrokach Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie uznawał potrzebę nieprzerwanej ochrony najemców, którzy zawarli umowy najmu na podstawie decyzji administracyjnych i którym ustawa z 1994 r. zagwarantowała szczególny maksymalny poziom czynszów w określonym czasie. Trybunał wyraźnie uznał, że potrzeba ochrony najemców przed przesadnie wysokim poziomem czynszów była w pełni uzasadniona sytuacją mieszkaniową w Polsce.

Ponadto w trakcie rozprawy ustnej Rząd utrzymywał, że właściciele lokali mieli dostęp do pomocy finansowej na renowację i ulepszenia budynków, mogli także zaciągać pożyczki w bankach komercyjnych na sfinansowanie koniecznych napraw.

190. Rząd podkreślił ponadto, że środki regulacji czynszu stosowane w oparciu o ustawy z 1994 r. i 2001 r. miały jedynie charakter czasowy i nie będą utrzymane po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2005 r., który w rzeczywistości wyznaczył koniec systemu czynszu regulowanego w Polsce. A zatem na mocy tego wyroku wszystkie wcześniejsze ograniczenia zostały zniesione. Odtąd czynsze w Polsce są regulowane przez wolne siły rynkowe i obecnie nie ma żadnych ograniczeń nałożonych na nie przez władze. Strony umowy najmu mogą swobodnie określać poziom czynszów, a prawa właścicieli nieruchomości nie są już ograniczone w żaden sposób.

Wynika z tego także, że Rząd wypełnił zobowiązania, których podjął się w związku ze wspomnianym powyżej porozumieniem społecznym i wreszcie znalazły zastosowanie „zasady gry”, do których odwoływał się Trybunał Konstytucyjny.

191. Ponadto porównując niniejszą sprawę do sprawy *Mellacher i inni przeciwko Austrii*, Rząd utrzymywał, że skoro w tej ostatniej sprawie Trybunał stwierdził, iż „w ustawodawstwie socjalnym, a w szczególności w zakresie regulacji czynszu ... ustawodawca musi mieć możliwość podejmowania środków wpływających na wykonanie uprzednio zawartych umów w celu osiągnięcia założonego celu politycznego”, to ustawodawca *a fortiori* musi mieć możliwość nie tylko ustalania poziomu czynszu poniżej wartości rynkowej, ale też przyjmowania uregulowań mających wpływ na wykonywanie najmu mającego swoje źródło w dawnych decyzjach administracyjnych, kiedy najemca nie mógł w ogóle decydować co do wysokości czynszu czy wyboru mieszkania – prywatnego, czy państwowego – które zostało mu przydzielone.

192. Na koniec Rząd odniósł się do indywidualnej sytuacji skarżącej, podkreślając w tym kontekście, że stwierdzenia Trybunału Konstytucyjnego co do niedoskonałości czynszu regulowanego nie mogą być rozstrzygające. Trybunał odniósł się do ogólnej sytuacji w Polsce, która niekoniecznie ma zastosowanie do każdego właściciela. Rząd nie stwierdził występowania żadnych powodów, które uzasadniałyby zastosowanie powyższych konkluzji do sprawy skarżącej. W związku z tym Rząd odniósł się również do faktu, że dwa mieszkania w domu skarżącej zostały opuszczone w czerwcu 2003 r. i wrześniu 2004 r. Trzecie mieszkanie miało być opuszczone przez J.W., której Rada Miasta Gdyni przydzieliła mieszkanie, w przeciągu kilku tygodni po ustnej rozprawie. W rzeczywistości J.W. wyprowadziła się w lutym 2006 r. (zob. § 66 powyżej). Skarżąca nigdy nie złożyła J.W. wypowiedzenia. Nigdy także nie podniosła jej czynszu, pomimo że J.W. płaciła sumę odpowiadającą 1,5% wartości odtworzeniowej mieszkania. W rezultacie skarżąca nie może dłużej utrzymywać, że nie odzyskała posiadania swojego domu ani też, że system czynszu regulowanego nadal dotyka jej prawa własności.

193. Podsumowując, Rząd stwierdził, że nie doszło do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1.

(ii) Ocena Trybunału

194. Dokonując oceny skutków, jakie zakwestionowany system regulacji czynszu miał dla wykonywania prawa własności skarżącej, Izba zwróciła uwagę na fakt, iż w trakcie okresu podlegającemu rozpatrzeniu (od 10 października 1994 r. do 25 stycznia 2005, daty wydania wyroku Izby) trzy różne ustawy mieszkaniowe miały zastosowanie do sytuacji skarżącej, a mianowicie ustawa z 1994 r., ustawa z 2001 r. oraz poprawki z grudnia 2004 r. Należy zauważyć, że stosowanie w stosunku do skarżącej „specjalnego trybu najmu” w oparciu o ustawę z 1974 r. (w okresie od 10 października do 25 stycznia 2005 r., daty wydania wyroku Izby) miało nieznaczny wpływ na „poszanowanie mienia” skarżącej (zob. par. 170 wyroku Izby).

Wielka Izba zamierza procedować na podobnej podstawie, biorąc pod uwagę dalszy bieg spraw po wyroku Izby.

(α) Ustawa z 1994 r.

Główne cechy systemu czynszu regulowanego wprowadzonego ustawą z 1994 r.

195. Wielka Izba, podobnie jak Izba, zgadza się z Rządem, że ustawa z 1994 r. była pierwszą ustawą przyjętą w celu zreformowania mieszkalnictwa w Polsce w trakcie przechodzenia kraju do systemu wolnorynkowego. Wielka Izba zgadza się również z tym, że w porównaniu z wcześniejszym „specjal-

nym trybem najmu”, który w praktyce nakładał pełną kontrolę państwa nad rynkiem najmu, ustawa z 1994 r. była istotnym krokiem naprzód. W szczególności ograniczyła ona kontrolę państwa nad rynkiem najmu do tych mieszkań, które dotychczas, niezależnie od tego, czy ich właścicielem był samorząd, czy osoba indywidualna, były objęte „specjalnym trybem najmu”, zezwalając na czynsze wolnorynkowe w odniesieniu do lokali gospodarczych (zob. §§ 171 i 172 wyroku Izby oraz § 188 powyżej).

Niemniej jednak, oraz w takim zakresie, w jakim dotyczyło to skarżących oraz innych właścicieli mieszkań objętych wcześniej „specjalnym trybem najmu”, ustawa utrzymała wiele ograniczeń ich praw, które w większości, jak wyjaśniono poniżej, były porównywalne z tymi wprowadzonymi ustawami mieszkaniowymi pod rządami komunistycznymi.

196. Po pierwsze, w oparciu o art. 55 i 56 ustawy z 1994 r. każdy najem, nawiązany na mocy uprzednich decyzji administracyjnych przyznających mieszkanie, miał być traktowany jako najem umowny zawarty na czas nieokreślony. Podczas gdy przepis ten w rzeczywistości kreował *quasi*-umowę najmu pomiędzy właścicielem a najemcą – co, ponownie, było krokiem naprzód w przywracaniu stosunków umownych na rynku najmu, to jednak właściciele nie mieli wpływu na wybór najemcy ani na istotne elementy tej umowy. Odnosiło się to nie tylko do czasu trwania umowy, ale też warunków jej zakończenia, które znacząco ograniczały prawa właścicieli do wypowiedzenia najmu nawet w odniesieniu do najemców, którzy ustawicznie nie wywiązywali się z obowiązków ustawowych.

Dodatkowo, nawet jeśli właściciele wypowiedzieli umowę najmu, nie mogli doprowadzić do opuszczenia mieszkań i ewentualnie wynająć ich po cenach wolnorynkowych, jeśli nie zapewnili najemcy na ich własny koszt „mieszkania zastępczego”. Taka zbitka prawnych regulacji, powiązana z ustawicznym brakiem mieszkań w Polsce oraz następstwem prawnym krewnych najemcy wstępujących w stosunek najmu, sprawiła, że odzyskanie posiadania mieszkania przez właściciela było bardzo trudne (zob. §§ 16, 18, 73 i 79 powyżej).

197. Dalsze obowiązki właścicieli mieszkań, pociągające za sobą potencjalnie znaczne wydatki z ich strony, były wymienione w art. 9 ustawy z 1994 r., która zobowiązywała ich do wykonywania szczególnych prac oraz do utrzymania ich budynków w należyтым stanie. Jednocześnie ich prawo do pobierania pożytków z najmu było poddane ustawowym ograniczeniom. Zgodnie z art. 25 ustawy z 1994 r. właściciele budynków nie mogli ustalać czynszów, ponieważ nie mogły one przekroczyć określonego ustawą pułapu 3% wartości odtworzeniowej mieszkania (zob. §§ 76-78 powyżej).

Wpływ ustawy z 1994 r. na prawo własności skarżącej oraz innych właścicieli domów

198. Ponadto, jak pokazuje to konkretne stosowanie ustawy z 1994 r. oraz jak zostało to przyznane przez Rząd i potwierdzone w orzeczeniach polskiego Trybunału Konstytucyjnego, poziom czynszu nigdy nie osiągnął pułapu ustawowego 3% wartości odtworzeniowej mieszkania, ale był utrzymywany przez władze w całym kraju na poziomie pokrywającym około 60% kosztów utrzymania. Niedobór pokrywany był przez właścicieli (zob. par. 15 i 80-82 powyżej).

Sytuację właścicieli pogorszył art. 9 ustawy z 1994 r., który pociągnął za sobą dodatkowe niekorzystne konsekwencje dotyczące ich sytuacji finansowej poprzez to, że zobowiązał ich do przeprowadzania kosztownych robót mających na celu utrzymanie nieruchomości, pomimo faktu, że w praktyce pobierany czynsz był ustanowiony poniżej przeciętnych kosztów utrzymania nieruchomości, nie uwzględniając kosztów większych napraw, do których zobowiązani byli właściciele.

Ponadto rzeczywiste wyłączenie prawa właścicieli budynków do swobodnego dysponowania ich mieszkaniami, które wynikało z restrykcyjnych przepisów dotyczących wypowiedzania umów, spowodowało utratę wartości tych budynków (zob. §§ 71-82 powyżej).

199. Ograniczenia te oraz ich wpływ na prawo własności właścicieli budynków były dwukrotnie przedmiotem rozstrzygnięcia polskiego Trybunału Konstytucyjnego. W wyrokach z 12 stycznia i 10 października 2000 r., w wyniku których uchylono ustawę z 1994 r., Trybunał stwierdził, że odnośne przepisy były niekonstytucyjne, ponieważ pozostawały w sprzeczności z zasadą ochrony prawa własności, zasadą proporcjonalności oraz zasadą rządów prawa i sprawiedliwości społecznej (zob. par. 82 i 83 powyżej). Ponadto, w wyroku z 12 stycznia 2000 r., Trybunał Konstytucyjny ocenił sytuację w świetle Konwencji i stwierdził, że zakwestionowany system regulacji czynszu stanowił naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 (zob. § 82 powyżej).

200. Prawdą jest, że Trybunał Konstytucyjny uznał, że wprowadzenie systemu czynszu regulowanego nie było *per se* niezgodne z Konstytucją ani nawet z zobowiązaniami międzynarodowymi Polski, ponieważ w omawianym czasie istniała „konstytucyjnie uznana potrzeba ochrony praw najemców” i że w świetle trudnej sytuacji mieszkaniowej konieczne było ograniczenie lub nawet wyłączenie wolności określania poziomu czynszu.

Niemniej jednak Trybunał Konstytucyjny uznał, że sposób, w jaki art. 56 ust. 2 wraz z innymi przepisami ustawy z 1994 r. uregulował kontrolę czynszów sprawił, że „właściciele zostali pozbawieni nawet minimalnego substratu prawa własności”. Trybunał podkreślił ponadto, że zapewnianie najemcom koniecznej ochrony, głównie kosztem osób prywatnych – właścicieli wynajmowanych mieszkań, nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia.

W tym względzie Trybunał Konstytucyjny zauważył, że ustawa z 1994 r. „w dowolny sposób ustanowiła poziom czynszu regulowanego poniżej kosztów i wydatków w rzeczywistości ponoszonych przez właścicieli”. Biorąc ponadto pod uwagę ciężący na nich obowiązek ponoszenia wydatków na utrzymanie ich własności w określonym stanie, ustawa z 1994 r. została oparta „na przesłance, że własność musi – do końca 2004 r. przynosić straty”. W opinii Trybunału Konstytucyjnego ustawa z 1994 r. nałożyła na właścicieli główny ciężar koniecznych wyrzeczeń, jakie społeczeństwo powinno poczynić na rzecz niezamożnych najemców. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny przywiązał znaczącą wagę do faktu, że w polskim ustawodawstwie brak było jakiegokolwiek równoległego rozwiązania umożliwiającego właścicielom zrównoważenie kosztów ponoszonych na utrzymanie własności oraz wskazał, że sytuacji tej można i powinno się zaradzić poprzez „dofinansowywanie ze środków publicznych kosztów utrzymania i remontów budynków ..., pełne uwzględnienie w przepisach podatkowych strat oraz nakładów ponoszonych przez właściciela, czy zróżnicowanie wysokości czynszu w zależności od dochodów najemcy” (zob. § 82 powyżej).

201. Rząd, jak czynił to przed Izłą, argumentował, że rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego odnośnie ogólnej niedoskonałości czynszu regulowanego nie powinny być rozstrzygające w indywidualnej sprawie skarżącej (zob. par. 192 powyżej). Niemniej jednak Wielka Izba odrzuca ten argument, w pełni podzielając ocenę Izby (zob. § 175 wyroku Izby):

„... Trybunał Konstytucyjny poparł jego wnioski co do ujemnego wpływu ustawy z 1994 r. na prawo własności właścicieli budynków, opierając się nie tylko na całościowej ocenie ogólnej sytuacji mieszkaniowej w Polsce oraz na dowodach przedstawionych przez władze państwa ..., ale że korzystał on również z bezpośredniej wiedzy odnośnie warunków w kraju Rząd natomiast nie przedstawił żadnych dowodów w celu wykazania, że powyższe okoliczności – mimo iż zostało stwierdzone, że przeważały one w całej Polsce, nie mają zastosowania do skarżącej oraz że jej sytuacja różniła się znacznie od tej w jakiej znajdowali się inni polscy właściciele”.

202. Opierając się na wyroku w sprawie *Mellacher i inni przeciwko Austrii*, Rząd twierdził ponadto, że na podstawie art. 1 Protokołu nr 1 państwa, uchwalając ustawy dotyczące mieszkalnictwa, były upoważnione nie tylko do ograniczenia pobieranego czynszu poniżej wartości rynkowej, ale także do podejmowania radykalnych środków, takich jak rozwiązywanie ważnie zawartych umów najmu (zob. par. 191 powyżej).

Wielka Izba uważa, że argument ten już został zbadany przez Izłą, która przeprowadziła następujące wnioskowanie (zob. § 176 wyroku Izby):

„Trybunał przyznaje, że biorąc pod uwagę wyjątkowo trudną sytuację mieszkaniową w Polsce oraz nieuchronnie poważne skutki społeczne związane z reformą rynku najmu, a także wpływ tej reformy na prawa ekonomiczne i inne wielu osób, decyzja o wprowadzeniu ustaw ograniczających wysokość czynszu

w prywatnych budynkach w celu ochrony najemców była uzasadniona, zwłaszcza że wprowadzała ustawowy limit czasowy obowiązywania tego ograniczenia. ... Jednakże, jak słusznie wskazała skarżąca ..., mimo iż odpowiednia ustawa austriacka przewidywała wiele ograniczeń lub możliwość obniżenia kwoty pobieranego czynszu, przewidywała także procedury umożliwiające właścicielom pokrycie kosztów utrzymania (zob. także *Mellacher i inni*, cytowany powyżej, §§ 31-32 i 55-56). Ustawa z 1994 r. nie przewidywała żadnych takich procedur i jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, ustawodawstwo polskie nie zapewniało żadnego mechanizmu umożliwiającego zrównoważenie kosztów utrzymania nieruchomości z dochodem osiąganym z czynszu regulowanego

W świetle powyższego oraz mając na względzie skutki, jakie przepisy miały dla skarżącej, Trybunał stwierdza, że łączne działanie ograniczeń wynikających z ustawy z 1994 r. naruszyło istotę jej prawa do poszanowania własności. W tym względzie Trybunał wskazuje, że Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku z 12 stycznia 2000 r., wyciągnął taki sam wniosek, stwierdzając, że w oparciu o ustawę z 1994 r. „doszło ... do zniweczenia istotnego składnika prawa własności, jakim jest prawo pobierania pożytków, przy jednoczesnym wydrążeniu z treści drugiego składnika, jakim jest prawo rozporządzania' ...”.

203. Wielka Izba zgadza się z Izbą, w pełni popierając jej wnioski, w szczególności zaś rozstrzygnięcie, iż kumulacja ograniczeń nałożonych ustawą z 1994 r. pozbawiła treści prawa własności skarżącej.

(β) Ustawa z 2001 r.

Okres pomiędzy 11 lipca 2001 r. a 10 października 2002 r.

204. Datami wyznaczającymi ten okres są data wejścia w życie ustawy z 2001 r., która zastąpiła uchyloną ustawę z 1994 r. i której celem była realizacja wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia i 10 października 2000 r. oraz data uchylenia – mocą kolejnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2 października 2000 r. – art. 9 ust. 3 ustawy z 2001 r., przepisu który wprowadził nową procedurę kontroli podwyżek czynszów (zob. §§ 84-104 powyżej).

205. Odmiennie od uchylonych przepisów art. 9 ust. 3 ustawy z 2001 r. uzależniał podwyżki czynszów od stopy inflacji. Niemniej jednak utrzymywał on nadal wcześniejszy maksymalny próg 3% wartości odtworzeniowej mieszkania dla pobieranego czynszu. W odróżnieniu od ustawy z 1994 r. ustawa z 2001 r. nie zawierała szczegółowych postanowień co do obowiązków właścicieli dotyczących konieczności utrzymania własności. Jednakże ich sytuacja nie zmieniła się znacząco, ponieważ inne ustawy, a zwłaszcza ustawa Prawo budowlane i Kodeks cywilny, zawierały przepisy podobne do tych obowiązujących na podstawie ustawy z 1994 r. Postanowienia dotyczące zakończenia najmu były bardziej szczegółowe, zawierały jednakże liczne re-

strykcyjne warunki wypowiedzenia i zasadniczo zezwalały na odzyskanie mieszkania jedynie, gdy właściciel zapewnił najemcy mieszkanie zastępcze (zob. par. 84-95 powyżej).

206. Jak ustaliła Izba (zob. § 177 wyroku Izby) zaledwie po około pięciu miesiącach obowiązywania nowego ustawodawstwa Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował przed Trybunałem Konstytucyjnym zgodność z Konstytucją art. 9 ust. 3 ustawy z 2001 r., podnosząc że poziom czynszu ustalony tym artykułem nie pozwala nawet na pokrycie bieżących kosztów eksploatacji budynków oraz że nowe przepisy stawiają właścicieli budynków w jeszcze bardziej niekorzystnej sytuacji niż zasady przewidziane w ustawie z 1994 r., które zostały uznane za naruszające ich prawa własności (zob. par. 96 powyżej).

207. Trybunał Konstytucyjny, opierając swoje rozstrzygnięcie na bogatym materiale dowodowym w postaci dokumentów oraz oceniając ogólną sytuację w Polsce, orzekł, że stosowanie przepisów o kontroli poziomu czynszu było niezgodne z konstytucyjnymi zasadami ochrony prawa własności oraz rządów prawa i sprawiedliwości społecznej. Stwierdził między innymi, że obecna sytuacja była „zdecydowanie mniej korzystna niż ta pod rządami ustawy o najmie lokali mieszkalnych z 1994 r.”, że „ustawa ustaliła niezasadnie niski czynsz początkowy”, że ustawa z 2001 r. „poważnie pogorszyła sytuację właścicieli budynków” oraz że art. 9 ust. 3 „podtrzymał stan naruszenia prawa własności”, który istniał pod rządami ustawy z 1994 r. Dodatkowo Trybunał zauważył, że nowe przepisy regulujące wypowiedzanie najmu nie poprawiły istotnie sytuacji właścicieli budynków (zob. par. 103-104 powyżej).

Trybunał skrytykował też mocno ustawodawcę za niewprowadzenie żadnych ustawowych mechanizmów łagodzących straty powstałe na skutek czynszu ustalonego na niższym poziomie i wskazał, że „nie zmieniły się przepisy regulujące podatek dochodowy od osób fizycznych, przynajmniej gdy chodzi o dopuszczalność odliczania od podatku (lub podstawy opodatkowania) kwot wydatkowanych na utrzymanie budynków ... ani też ustawa nie wprowadziła preferencyjnych kredytów na remonty”.

Trybunał podsumował, że obowiązywanie art. 9 ust. 3 było równoznaczne z dalszym naruszaniem prawa własności właścicieli budynków mieszkalnych oraz że ograniczenia zawarte w tym artykule wykraczały poza dopuszczalny poziom ograniczeń tego prawa (zob. par. 104 powyżej).

208. Wielka Izba, dokonując oceny sytuacji skarżącej w rozpatrywanym okresie, podziela opinię wyrażoną przez Trybunał Konstytucyjny, z którą zgodziła się również Izba, iż przepisy ustawy z 2001 r. w ówczesnej wersji nadmiernie ograniczyły prawo własności skarżącej i nałożyły na nią nieproporcjonalnie wysokie obciążenia, które nie mogły być uzasadnione usprawiedliwionym celem realizowanym przez władze stosujące odnośne ustawodawstwo w zakresie mieszkalnictwa.

Okres pomiędzy 10 października 2002 r. a 31 grudnia 2004 r.

209. Okres, o którym mowa, rozpoczął się uchynieniem art. 9 ust. 3 ustawy z 2001 r. przez Trybunał Konstytucyjny i zakończył wejściem w życie poprawki z grudnia 2004 r. do ustawy z 2001 r. (zob. §§ 113-132 powyżej)

Izba przyjęła następujące rozstrzygnięcie odnośnie tego okresu (zob. § 180 wyroku Izby):

„Od 10 października 2002 r. w wyniku uchynienia art. 9 ust. 3 stało się dla skarżącej możliwe podwyższenie poziomu czynszu za należące do niej mieszkania do 3% wartości odtworzeniowej mieszkania ... Jednakże, biorąc pod uwagę właściwe wskaźniki przedstawione przez strony, Trybunał uważa, że nie miało to skutku w postaci rzeczywistego polepszenia sytuacji skarżącej. Zgodnie ze stanowiskiem Rządu, w okresie bezpośrednio poprzedzającym uchynienie art. 9 ust. 3, tj. w październiku 2002 r., maksymalny czynsz za podobne mieszkania w jej mieście wynosił 4,61 zł za m², podczas gdy kwota jaka obecnie może osiągać skarżąca aż do końca 2004 r. osiągnęła 5,15 zł. ... Kwota ta (około 1,27 euro), która mieściła się w stosowanym poziomie czynszu (5-6 zł) w większości innych miast w kraju, stanowiła jedynie około 10% wzrost w porównaniu do wcześniejszego czynszu, co jak zostało wyraźnie wskazane wcześniej, było całkowicie niewystarczające na pokrycie podstawowych kosztów utrzymania. ... W konsekwencji, Trybunał nie widzi podstawy do przyjęcia, że podwyżka czynszu do – w rzeczywistości niskiego i niewystarczającego – ustawowego pułapu mogła polepszyć sytuację uznaną za stanowiącą ciągłe naruszenie praw własności skarżącej i innych właścicieli budynków. Trybunał nie uznaje również, aby powyższa regulacja zrekompensowała skarżącą i całej grupie dotkniętych osób skutki wywołane poprzednim stanem rzeczy”.

210. W postępowaniu przed Wielką Izbą Rząd stwierdził – a skarżąca nie podważyła tych twierdzeń – że w stosunku do co najmniej jednego spośród jej najemców, niejakej J.W., skarżąca nie podniosła czynszu do ustawowego maksimum 3% wartości odtworzeniowej, ale utrzymywała go na poziomie 1,5 %. Na tej podstawie Rząd dowodził, że skarżąca nie może przekonywająco utrzymywać, iż jej prawa zostały naruszone w wyniku działania systemu czynszu regulowanego w okresie, o którym mowa (zob. §§ 66 i 192 powyżej).

Jednakże Wielka Izba uważa, że kwestia tego, czy skarżąca podniosła, czy nie, czynsz należny od jednego z jej najemców do 3% wartości odtworzeniowej, nie ma decydującego wpływu na ocenę Wielkiej Izby co do pozostawiania przez Polskę w zgodzie z art. 1 Protokołu nr 1. Wielka Izba, podobnie jak Izba, uważa za wystarczające założenie, że w rozważanym okresie nie skarżącej tego nie uniemożliwiało. Kluczowa kwestia przed Trybunałem nie polega na dokonaniu szczegółowych wyliczeń i spekulacjach, jak dużo albo jak mało skarżąca i inni właściciele budynków mogli zyskać na podwyżce czynszu do 3% wartości odtworzeniowej. Kwestia ta sprowadza się raczej do tego, czy ta poprawa, dokonana po wielu latach zmuszania właścicieli budynków do zaakceptowania poziomu czynszu nie mającego nic wspólnego

nego z kosztami utrzymania własności w należyтым stanie – nie wspominając o uniemożliwianiu im pobierania pewnych korzyści z najmu – położyła kres ciągłemu naruszeniu art. 1 Protokołu nr 1 spowodowanemu przez łączny efekt działania ograniczeń wspomnianych powyżej lub, alternatywnie, stanowiła dla skarżącej rekompensatę przywracając jej prawa gwarantowane Konwencją.

211. W tym zakresie Wielka Izba chciała by zauważyć, że nie zostały zniesione żadne inne ograniczenia praw właścicieli budynków. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, zasady wypowiedzania najmu nie odbiegały istotnie od tych mających zastosowanie pod rządami ustawy z 1994 r., które ten sam Trybunał uznał wcześniej za równoznaczne z „rzeczywistym wyłączeniem prawa właścicieli budynków do swobodnego dysponowania ich mieszkaniami” i prowadzące do „utrąty wartości rynkowej ich budynków” (zob. §§ 82 i 104 powyżej). Co więcej, pomimo że już w styczniu 2004 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że państwo „nałożyło cały ciężar poświęcenia się, jaki spoczywa na społeczeństwie wobec najemców ... na właścicieli nieruchomości” i że sytuację tę pogarszał fakt braku prawnych środków w Polsce umożliwiających właścicielom skompensowanie sobie lub złagodzenie strat poniesionych w związku z utrzymaniem nieruchomości, a także uzyskania środków finansowych na naprawy konieczne, mechanizm taki nie został ustanowiony (zob. §§ 82 i 104 powyżej).

W tych okolicznościach Wielka Izba, choć na częściowo innej podstawie (zob. §§ 209-210 powyżej), dochodzi do tych samych wniosków, jak Izba i uznaje, że naruszenie prawa własności skarżącej miało charakter ciągły przez cały okres, o którym mowa.

Okres pomiędzy 1 stycznia 2005 r. a 26 kwietnia 2005 r.

212. Powyższe daty wyznaczają okres obowiązywania art. 1 ust. 9 lit. a nowelizacji z 17 grudnia 2004 r. oraz art. 1 nowelizacji z 22 grudnia 2004, które zmieniły treść art. 9 ustawy z 2001 r. oraz ograniczyły maksymalny wzrost czynszu do poziomu 10% rocznie w sytuacjach, kiedy płacony czynsz przekraczał 3% wartości odtworzeniowej mieszkania (zob. §§ 124-141 powyżej).

213. Izba, pomimo faktu, że strony nie podniosły przed nią żadnych twierdzeń, uznała za konieczne zbadanie stosownych regulacji co do ich zgodności z Konwencją i stwierdziła jak następuje (zob. §§ 182-184 wyroku Izby):

„182. Co prawda, tak jak podkreślił Rząd zobowiązanie do jedynie czasowego utrzymania reżimu regulacji czynszu zostało dotrzymane, ponieważ przepisy ustanawiające ostateczny termin stosowania tego reżimu opartego na maksymalnym pułapie 3% wartości odtworzeniowej mieszkania wygasły 31 grudnia 2004 r. ... Rząd zrezygnował także z pierwotnej próby rozciągnięcia zamrożenia czynszu do 2008 r.

Jednakże inna propozycja poczyniona przez Rząd – sformułowana nie tylko w ustawach z 1994 r. i 2001 r., ale poczyniona także przed Trybunałem w trakcie

rozprawy, a mianowicie, że po 1 stycznia 2005 r. czynsze będą regulowane wyłącznie przez rynek i nie zostanie wprowadzony żaden nowy system kontroli ... – nie została wprowadzona.

1 stycznia 2005 r. weszły w życie nowe przepisy. Konstytucyjność tych przepisów została zakwestionowana przez właścicieli budynków przed Trybunałem Konstytucyjnym już po trzech dniach ich obowiązywania. Na podstawie nowelizacji z grudnia 2004 r. Polska wprowadziła nową procedurę kontroli wzrostu czynszu, która w rzeczywistości jedynie nieznacznie zmieniła uprzedni system. Po pierwsze, poziom czynszu może, pod warunkiem, że podwyżka nastąpiła po stosowanym powiadomieniu i nie częściej niż co sześć miesięcy, osiągnąć 3% wartości odtworzeniowej mieszkania. Po drugie, czynsz przekraczający 3% tej wartości nie może być podwyższony więcej niż 10% w skali roku

183. Zakładając, że praktyczne stosowanie przepisów pozostaje sprawą na przyszłość i jest zależne od wielu czynników, takich jak właściwy wskaźnik przeliczeniowy ..., Trybunał nie uznaje za właściwe wyciąganie wniosków co do trwałych czy długofalowych skutków ich oddziaływania na prawa własności skarżącej i innych osób. Może jedynie zauważyć, że uwzględniając ostatnie kwoty podane jako wartość odtworzeniowa mieszkań, 10% wzrost czynszu nie stanowi z praktycznych przyczyn znaczącego wzrostu czynszu. Dlatego też przepisy te nie poprawiły sytuacji skarżącej w odniesieniu do konieczności pokrywania kosztów bieżącego utrzymania nieruchomości, które jest ona nadal zobowiązana przeprowadzać zgodnie z art. 6 (a) ustawy z 2001 r.

184. W związku z tym nie można stwierdzić, że nowelizacja z grudnia 2004 r. przewidywała dla skarżącej jakikolwiek środek, który zrekompensowałby naruszenie zaistniałe z powodu ciągłego stosowania w Polsce ustawodawstwa w zakresie regulacji czynszu. Przeciwnie, nowe przepisy wydają się utrwalac *status quo*, które zostało uznane za niezgodne z wymogami artykułu 1 Protokołu nr 1”.

214. Poprawki z grudnia 2004 r. zostały następnie poddane ocenie Trybunału Konstytucyjnego co do ich zgodności z polską Konstytucją. Trybunał w swoim wyroku z 19 kwietnia 2005 r. nie tylko odniósł się do wyroku Izby jako do jednego z argumentów na poparcie swojego rozstrzygnięcia, iż wprowadzenie przepisów rozciągających działanie systemu czynszu regulowanego poza termin wyznaczony ustawą stanowiło złamanie zasady państwa prawa oraz ochrony własności, ale ocenił także postępowanie państwa jako „wyraz szczególnej nieodpowiedzialności władzy publicznej” oraz „wyjątkowo rażące naruszenie zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa” (zob. §§ 137-140 wyroku Izby).

215. W świetle rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego Wielkiej Izbie nie pozostaje nic innego, jak tylko zgodzić się z ustaleniami Izby, iż wejście w życie nowelizacji z grudnia 2004 r. było kolejnym aktem państwa, który naruszył prawa skarżącej wynikające z art. 1 Protokołu nr 1.

Okres po 26 kwietnia 2005 r.

216. W odniesieniu do okresu po 26 kwietnia 2005 r. Rząd dowodził, że zważywszy na fakt, iż dom skarżącej został częściowo opuszczony oraz będzie pusty w przeciągu kilku miesięcy po rozprawie ustanej w dniu 11 stycznia 2006 r. – co, jak potwierdził Rząd (zob. § 66 powyżej) miało rzeczywiście miejsce 15 lutego 2006 r. – skarżąca nie może dłużej utrzymywać, że nie odzyskała posiadania domu. Rząd dodał również, że nie można stwierdzić, że system czynszu regulowanego nadal dotyczy prawa własności skarżącej (zob. § 192 powyżej). Skarżąca z kolei uznała, że wydarzenia te nie mogą zatrzymać ani wymazać konsekwencji, które spowodował dla jej prawa własności system czynszu regulowanego (zob. § 185 powyżej).

217. W związku z pierwszym argumentem Rządu Trybunał chciałby potwierdzić, że decyzje albo środki korzystne dla skarżących są co do zasady niewystarczające, aby pozbawić ich statusu „ofiary”, jeśli władze publiczne nie przyznają, wyraźnie bądź co do istoty, a następnie nie zrekompensują, naruszenia Konwencji (zob. wśród wielu innych, *Brumarescu p. Rumunii* [WI], nr 28342/95, § 50, ECHR 1999-VII i *Scordino p. Włochom* (nr 1) [WI], nr 36813/97, § 180, ECHR 2006-...)

Niemniej jednak w niniejszej sprawie nie zostały spełnione te warunki. Sąd zgadza się z tym, iż fakt, że skarżąca z pomocą władz publicznych oraz na samym końcu postępowania przed Trybunałem mogła odzyskać swój dom w całości, poprawił jej sytuację, to jednak okoliczność ta nie może zostać uznana za przyznanie, choćby co do istoty, podniesionego przez skarżącą naruszenia Konwencji ani za środek rekompensujący skarżącą stwierdzone przez Trybunał ciągłe naruszenie jej prawa własności spowodowane działaniem systemu czynszu regulowanego (zob. §§ 195-215 powyżej).

Ponadto mając na względzie zobowiązanie państw ustanowione w art. 1 Konwencji do „zapewnienia każdemu człowiekowi podlegającemu ich jurysdykcji praw i wolności określonych ... w Konwencji” oraz ogólny kontekst sprawy (zob. par. 155-156), Trybunał uważa, że rozwiązanie praktyczne tego rodzaju, zastosowane przez władze publiczne wobec indywidualnego skarżącego w sprawie, w której centralna konwencyjna kwestia dotyczy funkcjonowania reżimu ustawowego dotyczącego praw znacznej liczby osób, nie zwalnia Trybunału od ustalenia, czy problem natury ogólnej towarzyszący sytuacji, na którą złożono skargę, został rozwiązany a przyczyna naruszenia praw innych osób usunięta.

218. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny nie ograniczył swoich rozważań jedynie do oceny konstytucyjności nowelizacji z grudnia 2004 r., ale rozważył sprawę przed nim zawisłą w szerszym kontekście funkcjonowania systemu czynszu regulowanego przez okres około 11 lat poprzedzających jego orzeczenie (zob. §§ 136-141 powyżej). Uznając, że przez cały ten okres państwo nie zdołało wprowadzić zadowalającego i spójnego mechani-

zmu równoważenia praw właścicieli budynków i najemców, w szczególności poprzez wprowadzenie spójnych kryteriów ustalania czynszów, Trybunał zdecydował o przedłożeniu parlamentowi uwag w tym zakresie (zob. §§ 141-142 powyżej).

219. Przedmiotem uwag z czerwca 2005 r. były „uchylenia i luki, na które [Trybunał Konstytucyjny] zwracał uwagę w ostatnich latach”. Trybunał orzekł, że „usunięcie ich w najbliższym czasie jest konieczne także ze względu na mającą w tym wypadku szczególne znaczenie zasadę społecznej gospodarki rynkowej” oraz zwrócił uwagę władz publicznych na fakt, że „nie jest już możliwe fragmentaryczne, czy też przejściowe, regulowanie tej problematyki” (zob. § 142 powyżej).

220. Zasadniczymi usterkami ustawy z 2001 r., zidentyfikowanymi przez Trybunał Konstytucyjny i uznanymi przez niego za wymagające natychmiastowego usunięcia, był między innymi brak przepisów określających podstawowe elementy czynszów oraz brak jakichkolwiek kryteriów ustawowych sądowej kontroli podwyżek czynszów. Trybunał Konstytucyjny był szczególnie krytyczny wobec obecnego „algorytmicznego” systemu wyznaczania maksymalnego poziomu czynszów.

Trybunał podkreślił, jak uczynił to wcześniej, że czynsz nie może pozostawać bez związku z kosztami napraw i utrzymania budynków w należytym stanie; choć odstąpienie od tej zasady mogłoby być uzasadnione przez okres przejściowy, to jednak obecnie jest nie do zaakceptowania. Ponadto Trybunał podkreślił znaczenie wyznaczenia poziomu czynszów w taki sposób, który umożliwiłaby właścicielom budynków pokrywanie kosztów napraw i utrzymania budynków nie tylko z pobieranych czynszów, ale także pobieranie „godziwego zysku” z czynszu oraz uzyskiwanie zysku z inwestycji.

221. Odnosząc się do argumentu Rządu odnośnie braku jakichkolwiek ograniczeń praw właścicieli budynków, Trybunał chciałby zauważyć, że nie wydaje się on zasadny. Władze publiczne, oprócz wprowadzenia i utrzymywania wadliwych przepisów regulujących poziom czynszów, nie usunęły wcześniejszych wadliwych ograniczeń odnośnie wypowiedania umów najmu (zob. §§ 127-128 powyżej). Z perspektywy właścicieli nieruchomości sytuacja nie uległa znaczącej zmianie w porównaniu z wcześniejszymi restrykcyjnymi przepisami. Państwo nie ustanowiło żadnej procedury ani mechanizmu ustawowego umożliwiającego właścicielom nieruchomości złagodzenie bądź skompensowanie strat poniesionych w związku z utrzymaniem budynków w należytym stanie i naprawami ich własności, co wielokrotnie zalecał Trybunał (zob. §§ 82, 104, 140, 142, 144, 200, 207 i 211 powyżej).

222. W rezultacie nie można twierdzić, że sam wyrok Trybunału Konstytucyjnego złagodził nieproporcjonalny ciężar, jaki na wykonywanie przez właścicieli nieruchomości prawa własności nałożyło działanie zaskarżonych ustaw. Nie można także uznać, że ogólna sytuacja towarzysząca stwierdzeniu naruszenia Konwencji w niniejszej sprawie została tym samym doprowa-

dzona do zgodności ze standardami Konwencji. Wręcz przeciwnie w świetle tego wyroku oraz uwag z czerwca 2005 r. nie ma wątpliwości, że nie można i nie będzie można zrobić znaczącego postępu na tym polu, jeśli podstawowe usterki polskiego ustawodawstwa mieszkaniowego nie zostaną szybko usunięte, a cały system nie zostanie zreformowany w ten sposób, że będzie zapewniał autentyczną i skuteczną ochronę praw fundamentalnych w odniesieniu do osób w podobnej sytuacji.

C. Wnioski ogólne dotyczące zarzutu naruszenia art. 1 Protokołu nr 1

223. We wnioskach ogólnych dotyczących naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 Izba zawarła następujące uwagi (zob. §§ 185-188 wyroku Izby):

„185. Jak Trybunał stwierdzał już wielokrotnie, w dziedzinach takich jak mieszkalnictwo państwowemu należy się z konieczności szeroki zakres swobody nie tylko co do możliwości stwierdzenia istnienia problemu wagi o powszechnej doniosłości uzasadniającego wprowadzenie środków regulujących własność prywatną, jak i co do wyboru środków i ich realizacji. Kontrola państwa nad poziomem czynszu jest jednym z takich środków, a jego stosowanie może często powodować znaczące ograniczenia w wysokości pobieranego czynszu (zob. w szczególności *Mellacher i inni*, cytowany powyżej, § 45).

Także w sytuacjach takich jak ta, kiedy działanie ustawodawstwa w zakresie regulacji czynszów pociąga za sobą daleko idące konsekwencje dla wielu jednostek oraz znaczące skutki ekonomiczne i społeczne dla całego kraju, władze muszą korzystać z szerokiego marginesu swobodnej oceny nie tylko w kwestii wyboru formy i zakresu uregulowania sposobu korzystania z własności, ale także wyboru momentu, w którym zostaną wprowadzone w życie właściwe przepisy. Niemniej jednak ów margines uznania, choć znaczny, nie jest nieograniczony i korzystanie z niego, nawet w kontekście najtrudniejszych reform państwa, nie może pociągać za sobą skutków sprzecznych ze standardami Konwencji (zob. *Broniowski*, cytowany powyżej, § 182).

186. Trybunał ponownie przyznaje, że trudna sytuacja mieszkaniowa w Polsce, w szczególności dotkliwy deficyt mieszkaniowy oraz wysokie koszty nabycia mieszkań na wolnym rynku, a ponadto potrzeba przekształcenia wyjątkowo sztywnego systemu przydziału mieszkań będącego pozostałością systemu komunistycznego, uzasadniały nie tylko wprowadzenie regulacji prawnych celem ochrony najemców w okresie fundamentalnych reform systemu politycznego, ekonomicznego i prawnego państwa, ale także ustalenie wysokości czynszu poniżej wartości rynkowej ... Trybunał nie znalazł jednak uzasadnienia dla ciągłego zaniechania przez państwo zapewnienia skarżącej i innym właścicielom domów czynszowych w trakcie całego okresu będącego przedmiotem rozważań Trybunału niezbędnych środków na pokrycie kosztów utrzymania nieruchomości, nie mówiąc już o zapewnieniu minimalnego dochodu z najmu mieszkań.

187. Już pięć lat temu polski Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że obowiązywanie reżimu czynszu regulowanego opartego o postanowienia w sposób oczywisty i nieunikniony powodujące straty dla właścicieli domów czynszowych, powodowało, że ciężar społeczny reformy mieszkalnictwa rozłożony był niewspółmiernie, w sposób nieuzasadniony i arbitralny. Równocześnie stwierdził, że przedmiotowa reforma odbywała się głównie kosztem właścicieli prywatnych domów czynszowych. Stwierdzenie to Trybunał powtórzył w kolejnych wyrokach, jasno wskazując, że niezniesienie systemu regulacji czynszu do 31 grudnia 2004 r. może skutkować naruszeniem konstytucyjnej zasady rządów prawa i podważać zaufanie obywateli do państwa. Wielokrotnie stwierdzał, że przyjęte środki stanowiły ciągłe naruszenie praw własności właścicieli domów czynszowych. Podkreślił, że sposób w jaki władze wyliczyły wzrost czynszu powodował, że było niemożliwe z czysto matematycznych przyczyn uzyskiwanie przez właścicieli dochodu z czynszu lub przynajmniej pokrycie kosztów utrzymania nieruchomości ...

W tych okolicznościach powinnością władz polskich było wyeliminowanie lub przynajmniej znalezienie środka zmierzającego do niezwłocznej naprawy sytuacji pozostającej w sprzeczności z przesłankami fundamentalnego prawa własności skarżącej w zgodzie z linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto, zasada legalności zawarta w art. 1 Protokołu nr 1 oraz wynikająca z niej zasada przewidywalności prawa, nakładały na państwo obowiązek wypełnienia ustawowego przyrzeczenia uchylenia reżimu czynszu regulowanego, co w żaden sposób nie wykluczało wprowadzenia innych mechanizmów ochrony najemców. ...

188. Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe okoliczności, w szczególności skutki, jakie działanie systemu regulacji czynszu miało dla wykonywania prawa skarżącej do poszanowania mienia, Trybunał uznał, że władze nałożyły na skarżącą niewspółmierny i nadmierny ciężar, który nie może być uzasadniony realizowanym przez nie usprawiedliwionym interesem społeczeństwa. ...”

224. Wielka Izba zgadza się z taką oceną zaskarżonej sytuacji będącej przedmiotem niniejszej skargi. Niemniej jednak chciałaby dodać, że według ustaleń uczynionych powyżej, naruszenia prawa własności w niniejszej sprawie nie należy łączyć jedynie z kwestią poziomów nakładanych czynszów, ale raczej z łącznym rezultatem obowiązywania przepisów krajowych dotyczących ustalania czynszów oraz różnorakimi ograniczeniami praw właścicieli nieruchomości w zakresie wypowiedania umów najmu, nałożonych na nich ustawą ciężarów finansowych oraz braku prawnych środków umożliwiających właścicielom skompensowanie sobie lub złagodzenie strat poniesionych w związku z utrzymaniem nieruchomości, a także braku pomocy państwa na sfinansowanie napraw koniecznych w uzasadnionych przypadkach (zob. §§ 203, 211 i 221 powyżej). Ponadto twierdzenia Rządu, że mechanizm taki istniał (zob. § 189 powyżej), podniesione na rozprawie, nie zostały poparte konkretnymi przykładami z krajowego prawa i praktyki.

W tym zakresie Trybunał ponownie przywołuje swoje orzecznictwo na potwierdzenie tego, że w wielu przypadkach dotyczących ograniczeń prawa własności właścicieli nieruchomości – które były i są powszechne w państwach stojących w obliczu problemu braku mieszkań – Trybunał stwierdzał, że zastosowane ograniczenia są uzasadnione i proporcjonalne do celów obranych przez Rząd w interesie ogólnym (zob. *Spadea i Scalabriono* cytowane powyżej, § 18 oraz *Mellacher i inni*, cytowane powyżej, §§ 27 i 55). Niemniej jednak w żadnej z cytowanych powyżej spraw władze nie ograniczyły praw skarżących w tak znacznym zakresie, jak w niniejszej sprawie.

Po pierwsze, skarżąca nigdy nie zawarła ze swoimi najemcami swobodnie wynegocjowanej umowy najmu; jej dom był raczej wynajmowany przez państwo. Po drugie, okoliczności niniejszej sprawy są odmienne od tych ze sprawy *Spadea i Scalabriono*. W drugiej z tych spraw właściciele nieruchomości, pomimo czasowego wstrzymania przez państwo eksmisji z prywatnych mieszkań, zachowali prawo do zakończenia stosunku najmu poprzez wezwanie do opuszczenia mieszkania, bez jakichkolwiek dalszych ograniczeń. Natomiast w niniejszej sprawie ustawodawstwo polskie powiązało zakończenie stosunku najmu ze spełnieniem wielu warunków, które znacząco ograniczały prawa właścicieli nieruchomości w tym zakresie. Wreszcie w sprawie *Mellacher i inni* ustawodawstwo krajowe ograniczyło wysokość pobieranych czynszów, ale nigdy nie ustaliło ich poziomu, jak w niniejszej sprawie, poniżej kosztów utrzymania nieruchomości, a właściciele mogli podnosić czynsz, aby pokryć koszty niezbędnego utrzymania nieruchomości. Takie uregulowanie umożliwiło austriackim właścicielom nieruchomości przynajmniej utrzymanie ich własności w należytym stanie, podczas gdy polski system nie przewidywał i nie przewiduje procedury wpłat składek remontowych ani subsydjów państwa i tym samym przyczynia się do nieuchronnego niszczenia własności z powodu braku odpowiednich inwestycji i modernizacji (zob. §§ 82, 104 i 138).

225. Prawdą jest, jak stwierdzono w wyroku Izby, że państwo polskie, które odziedziczyło po rządach komunistycznych problem dotkliwego braku mieszkań na wynajem z przystępnym poziomem czynszów, musiało zrównoważyć wyjątkowo trudne i wrażliwe społecznie kwestie wynikające z godzenia sprzecznych interesów właścicieli nieruchomości i najemców. Państwo polskie musiało z jednej strony zapewnić ochronę prawa własności pierwszych, a z drugiej strony szanować prawa socjalne drugich, często bezbronnych jednostek (zob. §§ 12-19 i 176 powyżej). Niemniej jednak uzasadnione interesy społeczeństwa w takich sytuacjach wymagają sprawiedliwego rozdzielenia społecznego i finansowego ciężaru wynikającego z transformacji i reformy gospodarki mieszkaniowej kraju. Ciężar ten nie może, jak w niniejszej sprawie, spoczywać na jednej szczególnej grupie społecznej, jakkolwiek ważne byłyby interesy innej grupy lub całego społeczeństwa.

W świetle powyższych wywodów i mając na względzie skutki funkcjonowania ustawodawstwa regulującego czynsze w całym uwzględnianym okresie dla praw skarżącej i innych osób w podobnej sytuacji, Trybunał uważa, że państwo polskie nie zdołało znaleźć wymaganej sprawiedliwej równowagi pomiędzy interesem ogólnym społeczeństwa i ochroną prawa własności.

Doszło więc do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 Konwencji.

III. ART. 46 KONWENCJI

226. Art. 46 Konwencji przewiduje:

„1. Wysokie Układające się Strony zobowiązują się do przestrzegania ostatecznego wyroku Trybunału we wszystkich sprawach, w których są stronami.

2. Ostateczny wyrok Trybunału przekazuje się Komitetowi Ministrów, który czuwa nad jego wykonaniem”.

A. Zastosowanie procedury „wyroku pilotażowego”

1. Sprzeciw Rządu wobec zastosowania procedury „wyroku pilotażowego”

227. Rząd we wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy oraz dalszych pisemnych i ustnych wystąpieniach zakwestionował decyzję Izby o zastosowaniu tzw. procedury wyroku pilotażowego w niniejszej sprawie. Rząd przytoczył argumenty trojakiego rodzaju.

228. Po pierwsze, Rząd utrzymywał, że opis sytuacji skarżącej, tak jak została ona przedstawiona przez skarżącą przed Trybunałem, nie odpowiada już rzeczywistości. Dwaj jej najemcy, W.P. oraz rodzina J.P. i M.P., opuścili mieszkania odpowiednio w czerwcu 2003 r. i we wrześniu 2004. Trzeci najemca, J.W., zamierzała się wyprowadzić wkrótce po dacie rozprawy. Tym samym skarżąca uzyskała pomoc, o jaką zwróciła się do Trybunału, zarówno jeśli chodzi o przejęcie zarządu nieruchomości, jak i odzyskanie posiadania mieszkań.

Po drugie, Rząd argumentował, że sytuacja faktyczna skarżącej była odmienna od sytuacji faktycznej typowego właściciela nieruchomości, ponieważ była ona właścicielką domu jednorodzinnego, podczas gdy większość właścicieli nieruchomości dotkniętych reżimem czynszu regulowanego posiadała kamienice czynszowe. Dodatkowo skarżąca nosiła się z zamiarem umieszczenia w swoim domu siedziby Fundacji Bursztynowego Szlaku, co może wskazywać na to, że zamierzała wykorzystać nieruchomość raczej na cele gospodarcze niż potrzeby mieszkaniowe.

Jako trzeci argument Rząd podniósł, że reżim czynszu regulowanego wprowadzony ustawą z 1994 r. nie obowiązuje w Polsce od momentu, kiedy Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 kwietnia 2005 r. doprowadził do zgodności sytuacji z konwencyjnymi standardami ochrony prawa własno-

ści. Rząd ponownie powtórzył, że w następstwie wyroku strony umowy najmu mogą swobodnie ustalać poziom czynszu, a prawa właścicieli nieruchomości nie podlegają już żadnym ograniczeniom.

Rząd zakończył stwierdzeniem, że sprawa nie powinna być uznana za „sprawę pilotażową” dotyczącą problemu systemowego w związku ze złym funkcjonowaniem polskiego ustawodawstwa – ze wszystkimi konsekwencjami, jakie pociąga to za sobą z punktu widzenia art. 46 Konwencji.

2. Argumenty skarżącej

229. Skarżąca rozpoczęła od zwrócenia pozwanemu Rządowi uwagi na fakt, że nie starała się wpłynąć na decyzję Izby o zastosowaniu procedury „wyroku pilotażowego”, ponieważ kwestia ta należy wyłącznie do kompetencji Trybunału i zależy od jego oceny faktów sprawy.

Niemniej jednak skarżąca nie widzi żadnego argumentu, jaki mógłby być użyty przeciwko decyzji Izby. Wręcz przeciwnie, jej sprawa spełnia kryteria ustanowione w wyroku *Broniowski przeciwko Polsce*, w szczególności z tego względu, że naruszenie jej prawa własności „nie było spowodowane ani pojedynczym incydentem, ani też szczególnym obrotem wydarzeń w sprawie, lecz były raczej konsekwencją administracyjnego i urzędowego traktowania przez władze określonej kategorii obywateli”. Zarówno sprawa *Broniowskiego* jak i skarżącej ujawniły „istnienie w polskim porządku prawnym defektu, wskutek którego cała grupa obywateli została pozbawiona prawa do poszanowania ich własności” i dały powód do twierdzenia, że „wady prawa krajowego i praktyki stanowić mogą podstawę do wnoszenia kolejnych, licznych i uzasadnionych skarg”. Ponadto w obu przypadkach naruszenie prawa wynikało z problemu systemowego związanego ze złym funkcjonowaniem krajowego ustawodawstwa oraz praktyki, którego przyczyną było nierozwiązanie przez państwo tego problemu. Faktem jest, że przez wiele lat skarżąca nie mogła odzyskać swojej własności ani uzyskać rozsądnej kwoty czynszu nie z powodu wadliwości szczególnego orzeczenia bądź decyzji, ale z powodu wadliwego ustawodawstwa.

230. Odnosząc się do argumentu Rządu, jakoby jej dom miał zostać opuszczony przez najemców, skarżąca argumentowała, jak to czyniła już wcześniej, że to wydarzenie nie może automatycznie zatrzymać i wymazać efektów naruszenia jej prawa własności, które trwało przez wiele lat.

W odniesieniu do twierdzenia Rządu, jakoby jej sytuacja była inna niż sytuacja przeciętnego właściciela nieruchomości w Polsce, ponieważ jej dom jest domem jednorodinnym, a nie kamienicą czynszową, skarżąca podkreśliła, że dokładnie tego argumentu stale choć bezskutecznie używała, występując przed wieloma władzami krajowymi i sądami, podejmując starania o odzyskanie posiadania w postępowaniach sądowych. Na niewiele się to jednak zdało,

ponieważ wszystkie władze uznały, że zaskarżone przepisy prawa mieszkaniowego zostały w jej przypadku właściwie zastosowane.

Wreszcie, w kontekście twierdzenia Rządu, jakoby państwo nie kontroloowało poziomu czynszów, a prawa właścicieli nieruchomości nie były już ograniczane, skarżąca powtórzyła przede wszystkim argument o utrzymującym się naruszeniu Konwencji po wejściu w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego (zob. § 185 powyżej).

Podsumowując, skarżąca zwróciła się do Trybunału o kontynuację stosowania procedury „wyroku pilotażowego” w jej sprawie.

3. Ocena Trybunału

(a) Zasady pochodzące z orzecznictwa Trybunału

231. W sprawie *Broniowski przeciwko Polsce*, która dotyczyła kwestii zgodności z Konwencją reżimu ustawowego dotyczącego dużej liczby osób (około 80 000), Trybunał stwierdził po raz pierwszy istnienie naruszenia systemowego, które zdefiniował jako sytuacja, gdzie „stan faktyczny sprawy ujawnia ... w polskim porządku prawnym ... defekt, wskutek którego cała grupa obywateli została pozbawiona i w dalszym ciągu jest pozbawiana [prawa do poszanowania ich własności na podstawie Konwencji]” oraz gdzie „wady prawa krajowego i praktyki ujawnione w indywidualnej sprawie skarżącego mogą stanowić podstawę do wnoszenia kolejnych, licznych i uzasadnionych skarg”.

Ponadto Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie naruszenie „wywodzi się z problemu o zasięgu powszechnym, wynikającego z nieprawidłowego funkcjonowania polskiego ustawodawstwa oraz praktyki administracyjnej – problemu, który dotknął i nadal dotyka znacznej liczby osób” (zob. *Broniowski*, cytowany powyżej, § 189).

232. W związku z tym Trybunał zarządził, że „pозwane państwo musi, poprzez stosowne środki prawne oraz praktyki administracyjne, zapewnić realizację wymienionego wyżej prawa majątkowego w stosunku do pozostałych osób uprawnionych do ekwiwalentu za mienie zabużańskie, albo przyznać im w zamian równorzędne zadośćuczynienie, zgodnie z zasadami ochrony praw własnościowych wynikającymi z art. 1 Protokołu nr 1” (zob. czwarty punkt części operacyjnej głównego orzeczenia).

Tym samym Trybunał wyraźnie zaznaczył, że celem wykonania wyroku w kraju muszą zostać podjęte środki o charakterze ogólnym, które będą uwzględniały znaczną liczbę osób dotkniętych tą sytuacją oraz usuną systemowy defekt leżący u podstaw ustalenia przez Trybunał naruszenia. Ponadto Trybunał zauważył, że środki te powinny obejmować mechanizm, który przyzna zadośćuczynienie pokrzywdzonym w wyniku naruszenia Konwencji. Trybunał podkreślił, że po ustaleniu takiego defektu, do władz krajowych będzie należało podjęcie pod nadzorem Komitetu Ministrów niezbędnych środków zaradczych, a w tym – na ile zajdzie potrzeba – środków o działaniu retroaktywnym, zgodnie z subsydiarnym charakterem Konwencji (ibid. § 193 i *Broniowski przeciwko Polsce* (ugoda [WI], nr 31443/96, §§ 34-35 ECHR-2005-IX).

233. Taki rodzaj podejścia orzeczniczego Trybunału do systemowych bądź strukturalnych problemów w krajowym porządku prawnym został nazwany „procedurą wyroku pilotażowego” (zob. tytułem przykładu pisemne stanowisko Trybunału w sprawie reformy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz inne środki wymienione w raporcie Komitetu Sterującego Praw Człowieka z 4 kwietnia 2003 (CDDH(2003)006, przyjętego jednogłośnie przez Trybunał na 43 wykonawczej sesji plenarnej 12 września 2003, §§ 43-46; jak też odpowiedź Trybunału na wewnętrzny raport z działalności CDDH, przygotowany w związku z 46. wykonawczą sesją plenarną 2 lutego 2004, § 37) (ibid.).

234. Wybór sprawy do zastosowania „procedury wyroku pilotażowego” ma na celu ułatwić możliwie szybkie i efektywne usunięcie dysfunkcji w ochronie danego prawa gwarantowanego Konwencją w krajowym porządku prawnym. Decydującym czynnikiem brany pod uwagę przez Trybunał przy inicjowaniu i stosowaniu tej procedury jest rosnące zagrożenie dla systemu konwencyjnego wynikające z olbrzymiej liczby spraw powtarzających się, które mają swoje źródło, między innymi, w tym samym strukturalnym lub systemowym problemie (ibid.).

Procedura wyroków pilotażowych ma w głównej mierze pomóc państwom-stronom Konwencji w wypełnianiu ich roli w systemie konwencyjnym, która polega na rozwiązywaniu takich problemów na poziomie krajowym i tym samym zapewnieniu osobom poszkodowanym praw i wolności określonych w Konwencji, jak stanowi art. 1 Konwencji, poprzez oferowanie szybszej rekompensaty.

(b) Zastosowanie powyższych zasad do niniejszej sprawy

235. Izba uznała, że zasady ustalone w sprawie *Broniowski* znajdują zastosowanie do niniejszej sprawy, zwłaszcza że działanie reżimu regulacji czynszu może dotyczyć potencjalnie jeszcze większą liczbę osób – około 100 000 właścicieli budynków oraz od 600 000 do 900 000 najemców (zob. § 191 wyroku Izby). Izba stwierdziła, że tak jak w *sprawie Broniowski*, okoliczności sprawy ujawniają istnienie systemowego problemu związanego z poważnymi brakami w krajowym porządku prawnym. Izba uznała, że niedostatki te polegają na „złym funkcjonowaniu ustawodawstwa polskiego w odniesieniu do mieszkalnictwa, w zakresie w jakim nałożyło ono i nadal nakłada na indywidualnych właścicieli nieruchomości ograniczenia w podwyższaniu wysokości czynszu należnego im z tytułu najmu mieszkań będących ich własnością, uniemożliwiając im otrzymywanie czynszu współmiernego do ponoszonych kosztów utrzymania nieruchomości”.

236. Wielka Izba zgadza się z wnioskami Izby, iż niniejsza sprawa nadaje się do zastosowania procedury wyroku pilotażowego w kształcie ustalonym w sprawie *Broniowski*.

Nie ma również wątpliwości co do tego, że funkcjonowanie zaskarżonego ustawodawstwa mieszkaniowego – które, niezależnie od zastrzeżeń Rządu co do nietypowej sytuacji skarżącej (zob. § 228 powyżej), miało zastosowanie do skarżącej w równej mierze, jak do innych właścicieli nieruchomości – potencjalnie pociągało za sobą konsekwencje dla prawa własności dużej liczby osób, których mieszkania (ok. 600 000 lub też 5,2% całych zasobów mieszkaniowych kraju) były wynajmowane w ramach reżimu czynszu regulowanego (zob. §§ 15 i 19 powyżej). Choć przed Trybunałem zawisłych jest obecnie osiemnaście podobnych skarg – liczba, która w porównaniu ze sprawą *Broniowski* wydaje się znikoma, to jednak jedna ze skarg została wniesiona przez stowarzyszenie około 200 właścicieli nieruchomości domagających się stwierdzenia naruszenia ich praw. W każdym bądź razie zidentyfikowanie „sytuacji systemowej” uzasadniającej zastosowanie procedury wyroku pilotażowego niekoniecznie musi się łączyć z (bądź opierać na) konkretną liczbą podobnych zawisłych spraw. W kontekście naruszenia systemowego lub strukturalnego istotną okolicznością jest również potencjalny napływ przyszłych spraw, a to ze względu na zapobieganie gromadzeniu się spraw powtórkowych na wokandzie Trybunału, które utrudniają efektywne rozpatrywanie innych spraw będących źródłem naruszeń praw, czasem poważnych, za ochronę których Trybunał jest odpowiedzialny.

237. Pomimo że Rząd utrzymywał, iż reżim czynszu regulowanego, w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2005 r., w Polsce już nie obowiązuje (zob. § 228), Trybunał może jedynie przywołać swój wcześniejszy wniosek, że pomimo tego orzeczenia sytuacja ogólna nie spełnia jak dotąd standardów konstytucyjnych (zob. §§ 221-222 powyżej).

Wielka Izba podziela opinię Izby, że problem tkwiący u podstawy naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 w niniejszej sprawie polega na „złym funkcjonowaniu polskiego ustawodawstwa mieszkaniowego”. Ocena ta nadal pozostaje trafna, w szczególności w świetle ustaleń Trybunału Konstytucyjnego, że naruszenie prawa własności skarżącej oraz innych właścicieli nieruchomości miało swoje źródło w „wadliwym ustawodawstwie”, które nieprzerwanie stosowało się do nich od dnia wejścia w życie ustawy z 1994 r. (zob. § 140 powyżej).

Niemniej jednak Wielka Izba widzi ten problem systemowy raczej jako kombinację ograniczeń praw właścicieli nieruchomości, łącznie z wadliwymi przepisami dotyczącymi ustalania czynszów, który pogarszał i nadal pogarsza brak jakichkolwiek środków prawnych umożliwiających właścicielom nieruchomości pokrycie przynajmniej strat związanych z utrzymaniem nieruchomości, niż jako jedynie kwestię związaną z niezapewnieniem przez państwo właścicielom nieruchomości poziomu czynszów współmiernego do kosztów utrzymania nieruchomości.

B. Środki o charakterze ogólnym

238. Jedną z konsekwencji procedury wyroku pilotażowego jest rozszerzenie oceny Trybunału odnośnie sytuacji będącej przedmiotem skargi w sprawie

pilotażowej poza interes indywidualny skarżącego i zażądanie przez Trybunał zbadania sprawy także z perspektywy środków o charakterze generalnym, które muszą zostać podjęte w interesie innych potencjalnie dotkniętych osób (zob., *mutatis mutandis*, *Broniowski (ugoda)*, cytowany powyżej, § 36). Z tego powodu środki indywidualne zastosowane w sprawie skarżącej, na które powołuje się Rząd w argumentacji odnośnie zastosowania procedury wyroku pilotażowego, nie mogą zostać uznane jako decydujące w tym kontekście.

239. Odnosząc się do środków generalnych, które państwo polskie musi zastosować, aby położyć kres systemowemu naruszeniu prawa własności zidentyfikowanemu w niniejszej sprawie oraz mając na względzie aspekt społeczny i ekonomiczny, wraz z obowiązkami państwa względem praw socjalnych innych osób (zob. §§ 139, 157 i 225 powyżej), Trybunał uznaje, że pozwane państwo 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 własności, oraz interesami ogólnymi społeczeństwa – włączywszy dostępność mieszkań dla gorzej sytuowanych – w zgodzie z zasadami ochrony prawa własności ustanowionymi w Konwencji.

Do Trybunału nie należy jednak określenie, jaka byłaby najbardziej odpowiednia droga do stworzenia takich procedur zaradczych ani też, jak interes właścicieli nieruchomości w pobieraniu pożytków powinien być zrównoważony z innymi interesami wchodzącymi tutaj w grę; a zatem według art. 46 państwo ma swobodę w wyborze środków, za pomocą których zamierza wypełnić obowiązki wynikające dla niego z wykonania orzeczenia Trybunału (zob. *Broniowski*, cytowany powyżej §§ 186 i 192).

Niemniej jednak Trybunał chciałby na marginesie zauważyć, że wśród wielu opcji, jakie stoją przed państwem, znajdują się niewątpliwie środki wskazane przez Trybunał Konstytucyjny w jego uwagach z czerwca 2005, określających cechy mechanizmu równoważącego prawa właścicieli nieruchomości i najemców oraz kryteria ustalania „czynszu początkowego”, „czynszu ekonomicznie uzasadnionego” czy „godziwego zysku”.

III. ZASTOSOWANIE ART. 41 KONWENCJI

240. Art. 41 Konwencji przewiduje:

„Jeśli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej Protokołów, oraz jeśli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi potrzeba, słuszne zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie”.

A. Szkoda dochodzona w niniejszej sprawie

241. Skarżąca oświadczyła, że jest świadoma, iż na podstawie orzeczenia w sprawie *Broniowski* Trybunał może zadecydować, że kwestia zastosowania art.

41 nie jest gotowa do rozstrzygnięcia i odmówić jej przyznania słusznego zadośćuczynienia. Pomimo to zwróciła się do Trybunału o zważenie, że jej roszczenia są gotowe do rozstrzygnięcia, a nawet że ich rozstrzygnięcie jest konieczne.

W tym zakresie skarżąca poinformowała, że ma już 75 lat, a jej sprawa toczy się przed Trybunałem od wielu lat. Zarówno jej zdrowie, jak i sytuacja finansowa, są w kiepskim stanie. Jej środki utrzymania są bardzo ograniczone; skarżąca jest emerytowaną nauczycielką muzyki, mieszkającą obecnie w małym skromnym mieszkaniu w Poznaniu. Odszkodowanie Trybunału pomogłoby jej przynajmniej wyremontować dom i ewentualnie przeprowadzić się do nieruchomości będącej własnością rodzinną.

242. Skarżąca, jak to uczyniła przed Izbą, domagała się łącznej kwoty 118 705 euro za stratę materialną i moralną doznaną na skutek naruszenia o charakterze ciągłym jej prawa własności. Suma ta obejmowała 40 000 euro za stratę moralną oraz 78 705 za stratę materialną, która miała pokryć koszty remontu spowodowane przez niedbałą konserwację budynku przez państwo oraz niemożliwością skarżącej dokonania niezbędnych napraw z czynszów uzyskiwanych według reżimu czynszu regulowanego oraz zrekompensować utratę zysków.

243. W związku ze stratą materialną skarżąca utrzymywała, że przedstawiła ekspertyzę, która w szczegółach opisuje obecny stan jej domu. Według opinii eksperta warunki techniczne domu sprawiają, że wymaga on remontu kapitalnego.

Co do rzekomych strat zysku w kategoriach kwoty czynszu netto według stawek rynkowych, którą skarżąca mogłaby uzyskać, gdyby jej dom nie został objęty reżimem czynszu regulowanego, ekspert dokonał wyliczenia odnośnej kwoty za okres 15 lat następujących po przejściu przez skarżącą zarządu nad domem (zob. także § 32 powyżej). Kwota ta została oszacowana na 1 380 000, co odpowiada w przybliżeniu 350 000 euro.

Skarżąca argumentowała, odnosząc się do sprawy *Broniowski* oraz faktu, że odpowiednie polskie ustawodawstwo ograniczyło roszczenia za bużan do 20%, iż ze względu na podobny charakter jej sprawy także ona jest zmuszona do ograniczenia swoich roszczeń do odpowiedniego odsetka rzeczywistych strat przez nią poniesionych. Odsetek ten odpowiadał wymienionej powyżej kwocie 78 705 euro.

244. Odnosząc się do żądania zapłaty 40 000 euro za stratę moralną, skarżąca powtórzyła argument użyty przed Izbą, że suma ta miała pokryć stratę doznaną przez nią z powodu frustracji i niepokoju towarzyszących jej bezskutecznym wysiłkom na rzecz odzyskania własności oraz braku jakiegokolwiek możliwości korzystania z posiadania. W tym kontekście podkreśliła, że stres towarzyszący dochodzeniu jej uzasadnionych roszczeń przed sądami polskimi oraz fakt, że postępowania te okazały się nieskuteczne, były dla niej – osoby starszej – poważnym obciążeniem. Cierpiała także poważnie z powodu faktu, że nie mogła realizować swoich planów umieszczenia w swoim domu siedziby Fundacji Bursztynowego Szlaku.

245. Z tytułu kosztów i wydatków skarżąca domagała się zwrotu łącznej kwoty 24 000 euro, włączając w to 9 457,50 euro poniesionych w związku z postępowaniem przed Wielką Izbą. Kwota ta nie uwzględniała podatku VAT.

246. Rząd twierdził, że roszczenia te były wygórowane oraz niepoparte żadnymi dowodami. Rząd w szczególności skrytykował ekspertyzę i zakwestionował jej wartość dowodową, twierdząc, że została ona najwyraźniej przygotowana, aby wywrzeć na Trybunale wrażenie, że prawo własności skarżącej zostało poważnie naruszone. Zdaniem Rządu ekspertyza zawierała wygórowane sumy odnośnie rzekomej straty zysków z czynszu, strata ta zaś w ogóle nie powinna być rozważana w niniejszej sprawie, ponieważ odnosi się ona do ogólnej oceny konsekwencji wynikających z funkcjonowania ustawodawstwa w zakresie czynszów regulowanych. Ustosunkowując się do kosztów poniesionych przez skarżącą w postępowaniu odwoławczym, Rząd zakwestionował liczbę godzin (50) spędzonych przez pełnomocnika skarżącej na przygotowaniu sprawy i zwrócił się do Wielkiej Izby o zasądzenie tych kosztów, jeśli w ogóle, tylko w takim zakresie, w jakim, słowami Rządu, „odpowiadały one zaangażowaniu pełnomocnika w sprawie, zostały rzeczywiście poniesione oraz były konieczne i rozsądne co do wysokości”.

B. Wnioski Trybunału

1. Szkoda materialna

247. Biorąc pod uwagę okoliczności sprawy, Trybunał uważa, że kwestia odszkodowania za uszczerbek majątkowy nie jest gotowa do rozstrzygnięcia. Kwestię tę należy zatem pozostawić do rozpoznania w późniejszym terminie i ustalić dalszą procedurę przy uwzględnieniu ewentualnego porozumienia ugodowego, jakie może zostać zawarte pomiędzy pozwanym Rządem i skarżącą (art. 75 § 1 Regulaminu Trybunału) oraz w świetle indywidualnych lub ogólnych środków, jakie mogą zostać podjęte przez pozwane państwo w trakcie wykonania wyroku. Do czasu wprowadzenia w życie stosownych środków o charakterze ogólnym, które to środki powinny zostać przyjęte w rozsądnym terminie, Trybunał odracza rozpatrywanie skarg mających swe źródło w tej samej ogólnej przyczynie (zob. *Broniowski*, cytowany powyżej, § 198).

2. Szkoda moralna

248. Odnośnie żądania odszkodowania za doznaną krzywdę Trybunał dostrzega ważne powody przemawiające za przyznaniem odszkodowania i odejściem, w drodze wyjątku, od stanowiska zajętego w sprawie *Broniowski* (zob. *Broniowski*, cytowany powyżej, § 198).

Do podjęcia takiej decyzji skłoniły Trybunał szczególne i osobiste okoliczności indywidualnej skarżącej w niniejszej sprawie. Trybunał uwzględnił przede wszystkim jej wiek oraz stan zdrowia, a także fakt, że oba postępo-

wania jakie wszczęła przed polskimi sądami oraz postępowanie przed Trybunałem trwały znaczny czas i tym samym nieuchronnie pogłębiły jej frustrację i cierpienie. Zważywszy na okoliczności towarzyszące przejściu przez państwo własności skarżącej na potrzeby innych osób oraz czas, jaki zajęło skarżącej odzyskanie domu rodzinnego, przedmiotu o bezspornie znacznej wartości sentymentalnej i emocjonalnej, Trybunał nie ma wątpliwości, że odpowiednie postępowania krajowe spowodowały znaczne napięcie psychiczne u skarżącej. Decydując o przyznaniu odszkodowania za krzywdę na obecnym etapie postępowania, Trybunał uznał za równie ważne to, że skarżąca dochodziła nie tylko swoich praw przed Trybunałem, ale także wzięła na siebie ciężar działania – przynajmniej do pewnego stopnia – w imieniu właścicieli nieruchomości znajdujących się w podobnej sytuacji.

249. Mając na względzie powyższe i dokonując oceny na zasadach słusnościowych, Trybunał przyznaje skarżącej 30 000 euro tytułem doznanej krzywdy.

3. Koszty i wydatki

250. W odniesieniu do kosztów i wydatków poniesionych przez skarżącą Trybunał zauważa, że Izba przyznała jej 13 000 euro za koszty poniesione do wydania przez Izbę wyroku (zob. § 197 wyroku Izby). Po dokonaniu oceny żądania skarżącej w całości Trybunał przyznaje jej 22 500 euro, które będą przeliczone na walutę krajową pozwanego państwa po kursie z dnia wypłaty, plus jakkolwiek podatek jaki może być pobrany od tej kwoty.

4. Odsetki za zwłokę

251. Trybunał uważa, że odsetki powinny być ustalone zgodnie z marginalną stopą procentową Europejskiego Banku Centralnego powiększoną o trzy punkty procentowe.

Z TYCH PRZYCZYŃ TRYBUNAŁ

1. *Oddala jednogłośnie* wstępny zarzut Rządu o niedopuszczalności *ratione temporis* skargi;
2. *Uznaje jednogłośnie*, że doszło do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji;
3. *Uznaje głosami szesnaście do jednego*, że powyższe naruszenie wynika z systemowego problemu związanego z nieprawidłowym funkcjonowaniem legislacji krajowej w zakresie, w jakim:
 - (a) ograniczała ona i nadal ogranicza prawa właścicieli domów, włączywszy wadliwe przepisy dotyczące ustalania czynszów;
 - (b) nie przewidywała i nadal nie przewiduje żadnej procedury ani mechanizmu umożliwiającego właścicielom domów pokrycie strat poniesionych w związku z należywym utrzymaniem budynków;

4. *Uznaje głosami piętnaście do dwóch*, że w celu położenia kresu systemowemu naruszeniu zidentyfikowanemu w niniejszej sprawie, pozwane państwo musi poprzez odpowiednie środki prawne i/lub innej natury zapewnić w krajowym porządku prawnym mechanizm utrzymujący sprawiedliwą równowagę pomiędzy interesami właścicieli budynków i ogólnym interesem społeczeństwa, w zgodzie z konwencyjnymi standardami ochrony prawa własności (zob. § 239 powyżej);
5. *Uznaje jednogłośnie*, że kwestia zastosowania art. 41 nie jest jeszcze gotowa do rozstrzygnięcia w zakresie przyznania skarżącej zadośćuczynienia za szkodę materialną i wobec tego,
 - (a) *pozostawia* wymienioną wyżej kwestię do późniejszego rozpoznania;
 - (b) *zwraca się do Rządu i skarżącej o przedłożenie*, w terminie sześciu miesięcy od daty zakomunikowania niniejszego wyroku, ich pisemnych stanowisk w tej kwestii, a w szczególności o poinformowanie Trybunału o ewentualnym porozumieniu ugodowym;
 - (c) *odracza dalszą procedurę i upoważnia Prezesa Trybunału do jej ustalenia*, jeżeli zajdzie potrzeba;
6. *Uznaje jednogłośnie, że*:
 - (a) pozwane Państwo ma wypłacić skarżącej w ciągu trzech miesięcy następujące kwoty:
 - (i) 30 000 (trzydzieści tysięcy) euro z tytułu szkody moralnej;
 - (ii) 22 500 (dwadzieścia dwa tysiące pięćset) euro z tytułu poniesionych kosztów i wydatków;
 - (iii) jakikolwiek podatek jaki może być pobrany od powyższych kwot;
 - (b) od wygaśnięcia powyższego trzymiesięcznego terminu do momentu zapłaty płatne będą zwykle odsetki według marginalnej stopy procentowej Europejskiego Banku Centralnego powiększone o trzy punkty procentowe;
7. *Oddala jednogłośnie pozostałą część żądania skarżącej o zadośćuczynienie za stratę moralną.*

Sporządzono w języku angielskim i francuskim oraz obwieszczono na rozprawie ustnej w Budynku Braw Człowieka w Strasburgu w czerwcu 2006 r.

Luzius WILDHABER
Prezes

T.L. EARLY
Kanclerz

Zgodnie z art. 45 § 2 Konwencji oraz art. 74 § 2 Regulaminu Trybunału do niniejszego wyroku dołączone są następujące opinie:

- (a) częściowo zbieżna i zawierająca częściowo zdanie odrębne sędziego Zupančiča;
- (b) zawierająca częściowo zdanie odrębne sędziego Zagrebelsky'ego.

OPINIA CZĘŚCIOWO ZBIEŻNA I ZAWIERAJĄCA CZĘŚCIOWO ZDANIE ODREBNE SĘDZIEGO ZUPANČIČA (tłumaczenie)

I

Kwestia poruszona przez sędziego Zagrebelsky'ego jest istotna. Centralny element jego opinii zawierającej częściowo odrębne zdanie stanowi stwierdzenie, że art. 46³ Konwencji ogranicza moc wiążącą naszych wyroków do tego, co prawo konstytucyjne określa mianem mocy wiążącej *inter partes*, to znaczy między państwem a konkretnym skarżącym, którego dotyczy wyrok. Innymi słowy sędzia Zagrebelsky krytykuje sprawę *Broniowski przeciwko Polsce*, w której wąskie rozumienie mocy wiążącej *inter partes* zostało rozszerzone, tak aby objąć inne identyczne lub podobne sprawy, niezależnie od tego, czy były one już zawisłe przed Trybunałem.

Logicznie kolejnym pytaniem jest, czy wyrok *Broniowski przeciwko Polsce* – *ultra vires*, jak wyraźnie sugeruje sędzia Zagrebelsky! – wprowadza do naszych orzeczeń tak zwaną moc wiążącą *erga omnes*.

Czy rzeczywiście rozszerzyliśmy zakres naszej jurysdykcji do tego stopnia, że możemy obecnie orzekać z mocą wiążącą *erga omnes* i to nie tylko w konkretnych sprawach, które są zawisłe bezpośrednio przed Trybunałem?

Czy wcieliliśmy się w rolę negatywnego ustawodawcy dla 46 państw? Czy wyrok *Broniowski przeciwko Polsce* przedstawia w istocie nową jakość?

Odpowiedź na to ostatnie pytanie jest prosta i pragmatyczna. Gdybyśmy w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce* nie zadecydowali w sposób, w jaki zadecydowaliśmy, przed Trybunałem byłoby zawisłych 80 000 spraw. Przyjmując najbardziej optymistyczny rozwój wydarzeń, rozstrzygnęlibyśmy w odpowiednim terminie (?) wszystkie 80 000 spraw. Powtarzalibyśmy mechanicznie, albo jak to się dziś mówi, metodą „kopiuj-wklej” wyrok *Broniowski przeciwko Polsce* 80 000 razy.

Jedynym tego pożytecznym rezultatem, jeśli tak to można nazwać, byłoby trzymanie się wąsko rozumianej litery art. 46 Konwencji, przyjętego jeszcze w tym okresie, kiedy Europejska Komisja Praw Człowieka czekała na listonosza przynoszącego jakąś skargę, żeby miała się czym zająć. W związku z tym prawdą jest, że Protokół 14 nie zawiera żadnego przepisu nadającego naszym orzeczeniom moc wiążącą *erga omnes*, ale czy to naprawdę dowodzi, że sędzia Zagrebelsky ma rację?

³ Art. 46 – moc obowiązująca oraz wykonywanie wyroków

Poza tym wyobraźmy sobie, że konkretna ustawa krajowa przewiduje możliwość wniesienia tak zwanego pozwu grupowego. Od strony procesowej pozew grupowy oznacza sytuację, w której wszyscy obecni i potencjalni powodowie zostają połączeni z mocy prawa, to znaczy, gdzie jeden albo więcej członków grupy może pozywać albo być pozwany jako strona występująca na rzecz wszystkich, o ile (1) grupa jest na tyle liczna, że wspólne wystąpienie w procesie wszystkich jej członków jest niewykonalne, (2) istnieją kwestie prawne lub faktyczne wspólne dla całej grupy, (3) roszczenia lub obrona strony reprezentującej są typowe dla roszczeń bądź obrony grupy oraz (4) strony reprezentujące będą uczciwie i właściwie broniły interesów grupy.

W takiej sytuacji skarżącymi przed Trybunałem będą wszyscy obecni i potencjalni powodowie, a nasze orzeczenie dotyczące jednego z nich będzie miało moc wiążącą – nie *erga omnes* – jedynie w odniesieniu do tej szczególnej grupy skarżących. Dokładnie tak jak to miało miejsce w konstelacji w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce*, wyrok Europejskiego Trybunału zobowiązywałby państwo do wypłacenia odszkodowania wszystkim spośród nich. Czy byłoby to sprzeczne z literą i duchem art. 46, zgodnie z którym „[w]ysokie Układające się Strony zobowiązują się do przestrzegania ostatecznego wyroku Trybunału we wszystkich sprawach, w których są stronami”? W takim układzie, w sposób oczywisty, „stronami w sprawie” byłiby wszyscy „obecni i potencjalni powodowie”. Procedura wyroku pilotażowego wprowadzona przez sprawę *Broniowski* pozostawałaby wówczas, z tych wewnętrznych przyczyn wynikających z krajowej procedury cywilnej, w pełnej zgodzie zarówno z literą, jak i duchem art. 46 Konwencji.

Ośmielam się twierdzić, że analogia z pozwem grupowym sprawdza się w większości sytuacji, w których Trybunał uznałby za praktyczne i zasadne zastosowanie procedury wyroku pilotażowego. Nie jest to jednak wcale naruszenie art. 46 Konwencji ani też moc wiążąca *erga omnes*, która stanowiłaby takie naruszenie.

II

Prace przygotowawcze poprzedzające przyjęcie Konwencji pokazują istotnie, że początkowo zamierzano, aby obecny art. 41 przewidywał moc wiążącą *erga omnes* w stosunku do sądownictwa krajowego⁴. Chcieli tego ojcowie-założyciele. Początkowo jasne brzmienie tego artykułu zostało zastąpione przez broniących suwerenności państwowej polityków obecnym niezrozumiałym brzmieniem zaczerpniętym ze starej niemiecko-szwajcarskiej umowy arbitrażowej.

⁴ Zob. w związku z tym wieloznaczny wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, zarządzenie Drugiego Wydziału z 14 października 2004, 2 BvR 1481/04, dotyczące wewnętrznej mocy wiążącej wyroku Trzeciej Sekcji Trybunału w sprawie Görgülü p. Niemcom (nr 74969/01, 26 maja 2004).

Aby uszanować ducha Konwencji, możemy poważnie potraktować te polityczne wątpliwości i postawić kolejne pytanie. Czy dla Polski lepiej jest, aby była ona 80 000 razy napiętnowana przez Trybunał i miała zapłacić wszystkie koszty i wydatki poniesione w 80 000 sprawach, czy lepiej jest powiedzieć zainteresowanemu państwu: „Grozi ci poważny problem i wolelibyśmy, gdybyś rozwiązał go u siebie w domu...! Jeśli będzie to pomocne, oto jakie standardy minimalne powinieneś wziąć pod uwagę, naszym zdaniem, przystępując do rozwiązania tego problemu ...”.

Które spośród tych dwóch rozwiązań bardziej szanuje suwerenność państwa?

Z tego powodu niewypowiedziana obawa, że Trybunał potajemnie wprowadził moc wiążącą *erga omnes* swoich orzeczeń musi zostać doprecyzowana. *Po pierwsze de facto* moc *erga omnes* istnieje tak czy inaczej, niezależnie od tego, czy Trybunał zmuszony jest powtarzać ją 60 000 razy czy nie. Nie da się temu zaprzeczyć.

Po drugie de jure moc wiążąca *erga omnes* została by wyrażona w wyroku *in abstracto*. W takiej sprawie uznalibyśmy, że szczególna ustawa krajowa, która była przyczyną sprawy zawisłej przed nami, była niezgodna z Konwencją bądź, innymi słowy, „niekonwencyjna”.

Trybunał wyraźnie nie jest zainteresowany mieszanym się do tego, co ustawodawstwo krajowe powinno, a czego nie powinno, nie ma też do tego potrzebnego instrumentarium prawa konstytucyjnego. Subsydiarność jest korzystnym efektem ubocznym prostego faktu polegającego na tym, że międzynarodowy organ wymiaru sprawiedliwości nie wie jak, i z tego powodu nie chce, wchodzić w szczegóły krajowych przedsięwzięć ustawodawczych.

Rola ta jest słusznie zarezerwowana dla krajowych sądów konstytucyjnych.

Po trzecie znajdujemy się na szczycie 46 krajowych piramid wymiaru sprawiedliwości. Przekaz wysłany do jednego z tych wymiarów sprawiedliwości będzie miał zupełnie odmienne znaczenie w drugim. Innymi słowy nasze orzeczenia są orzeczeniami dotyczącymi minimalnych standardów, niezależnie od tego, jak doszło do naruszenia na Islandii czy w Azerbejdżanie. Nie jesteśmy i nie możemy być sądem konstytucyjnym dla 46 zainteresowanych państw. Obawy, że uzurpujemy sobie tę rolę, są bezzasadne.

Niemniej jednak subsydiarny międzynarodowy wymiar sprawiedliwości odgrywa pewną rolę oraz bierze udział w dyskusji i procesie podejmowania decyzji, czyli działaniach, które są trochę podobne do tego, co robią sądy konstytucyjne. Mam nadzieję, że środowisko naukowe prawników konstytucjonalistów rozszyfruje wszystkie te różnice konstytucyjne.

Dość powiedzieć w tym miejscu, że takie orzeczenia jak *Broniowski* czy *Hutten-Czapska* czy *Lukenda* są orzeczeniami praktycznymi i pragmatycznymi – przypominającymi wyroki w sprawach z powództwa grupowego – które zapobiegając wzrostowi liczby skarg, nie udaremniają zamierzonej jakości mocy wiążącej orzeczeń Trybunału. Mówi się, że dla niektórych lu-

dzi doświadczenie trzydziestu lat jest doświadczeniem jednego roku powtarzanym trzydzieści razy. Nie sądzę, żebyśmy chcieli przenieść to porzekadło na państwa sygnatariuszy Konwencji.

III

Na końcu, i trochę na marginesie kwestii natury ogólnej poruszonych powyżej, głosowałem przeciwko punktowi czwartemu postanowień operacyjnych wyroku i odesłaniu w nim do par. 239 wyroku. Budzący mój sprzeciw paragraf brzmi następująco:

„... Trybunał uznaje, że pozwane państwo 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 ...**” [podkreślenie dodane]

Prace przygotowawcze poprzedzające przyjęcie Protokołu nr 1 ujawniają wiele wątpliwości, jakie rozmaici przyszli sygnatariusze mieli odnośnie jego art. 1⁵. Wątpliwości te dotyczyły kwestii, czy prawo własności jest w ogóle prawem człowieka. *A fortiori*, prawo do pobierania pożytków wynikające z posiadania domu mieszkalnego nie może być postrzegane jako prawo człowieka.

Moim zdaniem wskazuje na to treść Protokołu nr 1:

„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 podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego.

Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa Państwa do wydawania takich ustaw, jakie uzna za konieczne dla uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zapewnienia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”. [podkreślenie dodane]

Innymi słowy, na pytanie, czy z „poszanowania czyjegoś mienia” wynika „uprawnienie do pobierania pożytków z tej własności” musi paść odpowiedź przecząca. Nie ma tu miejsca na dyskusję o „społecznej funkcji własności”, choć klauzula taka jest integralną częścią wielu współczesnych konstytucji. Wystarczy powiedzieć, że czysty zysk właściciela budynku – innymi słowy, dochód nie wynikający z jego świadczeń – powstaje z konieczności, dla namy, zapłaty, która nie jest odwzajemniona korzyścią.

Jak można to uznać za prawo człowieka właściciela budynku?

⁵ Protokół do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, wszedł w życie 18 maja 1954 r.

OPINIA ZAWIERAJĄCA CZĘŚCIOWO ZDANIE ODRĘBNE SĘDZIEGO ZAGREBELSKY'EGO (tłumaczenie)

Zgadzam się z orzeczeniem Trybunału, iż w niniejszej sprawie doszło do naruszenia w stosunku do skarżącej art. 1 Protokołu nr 1. Podzielam także opinię, że naruszenie to jest naruszeniem systemowym, wynikającym ze szczególnych przepisów ustawowych obowiązujących w Polsce oraz że mogłoby ono zostać usunięte, gdyby system został zorganizowany w zgodzie z wymogami zarysowanymi w par. 239 wyroku.

Niemniej jednak nie mogę zgodzić się z wnioskami Trybunału odnośnie wskazówek udzielonych Rządowi w kształcie przedstawionym w punkcie 3 i 4 postanowień operacyjnych. Rozbieżność opinii dotyczy faktu, że wskazówki te zostały udzielone przez Trybunał bezpośrednio w postanowieniach operacyjnych wyroku.

Tytułem wprowadzenia chciałbym wskazać na słabość podstawy prawnej procedury wyroku pilotażowego w jej najbardziej oczywistym aspekcie. Odwołuję się do wskazania w postanowieniach operacyjnych potrzeby dokonania przez państwo zmian w ustawodawstwie, tak aby rozwiązać problem dotyczący osób innych niż skarżąca. W związku z tym chciałbym zauważyć, że treść art. 46 Konwencji stanowi po prostu, że „[w]ysokie Układające się Strony zobowiązują się do przestrzegania ostatecznego wyroku Trybunału we wszystkich sprawach, w których są stronami” oraz że zadaniem Komitetu Ministrów jest czuwanie nad wykonaniem wyroków.

Wydaje mi się, że wyrażenie „wszystkie sprawy, w których są stronami” odnosi się precyzyjnie do spraw pomiędzy skarżącym a państwem, które zostały rozstrzygnięte przez Trybunał (jest to logiczne zważywszy, że wyroki zapadają w wyniku postępowania kontradyktoryjnego).

Argumenty przedstawione przez Komitet Ministrów w rezolucjach Res (2004)3 i Res (2004)6 z 12 maja 2004 r., które są adresowane do rządów, mają bez wątpienia doniosłe znaczenie i muszą być uwzględnione przez Trybunał w celu zagwarantowania możliwie zrozumiałych uzasadnień jego wyroków.

Jest to w istocie zasadniczy wymóg, aby umożliwić rządowi, pod kontrolą Komitetu Ministrów, zastosowanie się do wyroku (art. 46 Konwencji) i podjęcie środków o charakterze ogólnym koniecznych do zapobieżenia przyszłym naruszeniom (art. 1). Niemniej jednak nie można pominąć faktu, że propozycje, do których odnosi się Trybunał w par. 233 wyroku nie zostały włączone do ostatniego, zmieniającego Konwencję, Protokołu nr 14.

Bez wątpienia wyroki Trybunału mają moc wiążącą w stosunku do osób innych niż skarżący oraz do innych państw. W sposób oczywisty wpłynęły one na działania Komitetu Ministrów.

Niemniej jednak chciałbym zauważyć w związku z tym, że choć istnieje utrwalona praktyka Komitetu Ministrów wskazywania rządowi środków o charakterze ogólnym oraz zwracania się do nich z prośbą o implementację tychże środków w celu zapobieżenia przyszłym naruszeniom, uzasadniona zazwyczaj raczej na gruncie art. 46 niż ogólnych obowiązków Komitetu Ministrów (ustanowionych w art. 3, 8 i 15 Statutu Rady Europy), to dotyczy ona organu konwencyjnego, której natura, skład oraz odpowiedzialność są zupełnie odmienne od Trybunału, co jest odzwierciedleniem sprawowanej przez Trybunał funkcji sądowniczej.

Nawet jednak nie przywiązując nadmiernej wagi do powyższych obaw, uważam, że po wyroku w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce* z 22 czerwca 2004 r. (nr 31443/96, ECHR 2004-V) wyroki takie jak w niniejszej sprawie osłabiają relację pomiędzy dwoma filarami systemu konwencyjnego – Trybunałem i Komitetem Ministrów – i powierzają Trybunałowi obowiązki spoza sfery jego kompetencji. W niniejszej sprawie wydaje mi się to jeszcze bardziej oczywiste niż w *Broniowskim*. Daje mi to powód do zasugerowania, że ten precedens nie wskazuje jedynej możliwej reakcji na poruszoną w nim kwestię. Nie jest to po prostu kwestia stworzenia procedury odszkodowawczej, która, choć złożona i kosztowna, znajduje zastosowanie do szeregu jasno zdefiniowanych spraw indywidualnych. Wręcz przeciwnie, rozwiązanie problemu w niniejszej sprawie oznacza całkowite zreformowanie systemu prawnego określającego prawa właścicieli wobec najemców, z uwzględnieniem wszystkich znanych trudności, możliwości i alternatyw w takich sprawach oraz potrzeby przyjęcia metody stopniowej w tak wrażliwej dziedzinie – a ponadto w okresie transformacji od systemu komunistycznego do wolnorynkowego. Odnosi się to zarówno do przyszłości, jak i odszkodowań za naruszenia w przeszłości.

Wystarczy zwrócić uwagę na wywody Trybunału w par. 239, aby wywnioskować, że Trybunał wkracza na terytorium leżące w swoistej domenie polityki oraz że jego wskazówki wykraczają poza jego orzecznicze kompetencje, które dotyczą sprawy pomiędzy skarżącym a państwem. Albo też, w co jestem skłonny wierzyć, wskazówki Trybunału, zważywszy na ich ewidentną ogólnikową treść, nie mogą być uznane za wiążące. Moim zdaniem wymagają one tak czy owak interwencji Komitetu Ministrów, nie przyczyniając się tym samym do poprawy wydajności systemu (zob., *mutatis mutandis*, *Lukenda p. Słowenii*, no. 23032/02, 6 października 2005).

Chciałbym dodać, że ostrożność z jaką Trybunał przyznał, że państwo ma szeroki margines oceny przy ustanawianiu uregulowań w tak trudnej dziedzinie, może być jedynie pozorna. Oceniając możliwą ugodę (jak w *Broniowski przeciwko Polsce* (skreślenie), no. 31443/96, ECHR 2005-...), czy też wydając opinię według art. 46 §§ 4 i 5 wprowadzonych przez Protokół 14, Trybunał powinien odrzucić tę ostrożność i stwierdzić, nie odnosząc się do sytuacji konkretnego skarżącego, czy środki o charakterze ogólnym są czy nie w stanie zapobiec naruszeniom w przyszłości. Uwypukla to naturę problemu, który

chciałbym w tym miejscu poruszyć, oraz konsekwencje wynikające z faktu, że takie wskazówki Trybunału zostały włączone do przepisów operacyjnych wyroku i z tego powodu wymagają wykonania.

Podsumowując, chciałbym podkreślić, że kwestia, którą zarysowałem, dotyczy jedynie natury i treści postanowień operacyjnych wyroku pilotażowego, który został przyjęty przez Trybunał. Dużo większe znaczenie – choć nie ma o tym mowy w wyroku – ma zawieszenie wszystkich podobnych spraw, dopóki nie zostanie rozwiązany problem natury ogólnej w przypadku wszystkich znajdujących się w takiej samej sytuacji jak skarżąca w niniejszej sprawie. Takie zawieszenie pozostaje zupełnie zasadnie w zgodzie z zasadą subsydiarności charakteryzującą rolę Trybunału. Wydaje mi się ono prawdziwą innowacją, która może okazać się skuteczna, zwłaszcza że nie zakłóca ona równowagi systemu konwencyjnego, nie kwestionuje charakterystycznych funkcji ciał orzeczniczych i stanowi zachętę dla Komitetu Ministrów do wykonywania swoich obowiązków.