

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA CZWARTA SEKCJA

SPRAWA HUTTEN-CZAPSKA PRZECIW POLSCE¹ (Skarga nr 35014/97)

WYROK – 22 lutego 2005 r.

W sprawie Hutten-Czapska p. Polsce,
Europejski Trybunał Praw Człowieka (Czwarta Sekcja) zasiadając jako Izba
złożona 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 Borrego, *sędziowie*,
oraz Pan M. O'Boyle, *Kanclerz Sekcji*,

obradując 27 stycznia 2004 r. oraz 25 stycznia 2005 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

¹ Wyrok ten stanie się prawomocny zgodnie z warunkami określonymi przez artykuł 44 § 2 Konwencji. Niniejsze tłumaczenie pochodzi z Ministerstwa Spraw Zagranicznych

francuską polskiego pochodzenia panią Marię Hutten-Czapską.

2. Skarżąca była reprezentowana przez pana B. Sochańskiego, adwokata praktykującego w Szczecinie w Polsce. Polski Rząd („Rząd”) był reprezentowany przez pełnomocnika pana J. Wołosiewicza 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 nawiązanego na podstawie decyzji administracyjnej 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). Wewnątrz tej Sekcji ustanowiono Izbę (art. 27 § 1 Konwencji), która miała zająć się sprawą zgodnie z artykułem 26 § 1 Regulaminu Trybunału.

6. Dnia 1 listopada 2001 r. Trybunał zmienił skład Sekcji (art. 25 § 1 Regulaminu). Niniejsza sprawa została przydzielona do nowo utworzonej Czwartej Sekcji (artykuł 52 § 1).

7. Pan L. Garlicki, sędzia wybrany w odniesieniu do Polski, wyłączył się od rozpoznania sprawy (art. 28 Regulaminu). W związku z tym Rząd wskazał panią V. Strážnicką, wybraną jako sędzia w odniesieniu do Republiki Słowackiej, do pełnienia funkcji sędziego (art. 27 § 2 Konwencji oraz art. 29 § 1 Regulaminu).

8. Decyzją z 16 września 2003 r. Trybunał uznał skargę za częściowo dopuszczalną.

9. Zarówno skarżąca, jak i Rząd złożyli stanowiska odnośnie meritum skargi (art. 59 § 1).

10. Dnia 16 stycznia 2004 r. Rząd Francji poinformował Trybunał, że nie skorzysta z prawa interwencji strony trzeciej (art. 36 § 1 Konwencji oraz art. 44 § 1 Regulaminu Trybunału).

11. Rozprawa w przedmiocie meritum sprawy odbyła się w Budynku Praw Człowieka w Strasburgu dnia 27 stycznia 2004 r. (art. 59 § 3).

W trakcie rozprawy wystąpili:

(a) w imieniu Rządu

Pan J. Wołosiewicz, Pełnomocnik,

Pan L. Łukasik,

Pan A. Bojańczyk, Doradcy;

(b) w imieniu skarżącej

Pan B. SOCHAŃSKI, Adwokat,

Pan P. PASZKOWSKI, Doradca.

Trybunał wysłuchał ich wystąpień.

12. Na rozprawie strony zostały poproszone o przedłożenie kolejnych stanowisk na piśmie. Rząd złożył swoje obserwacje 19 lutego i 31 marca 2004 r. Skarżąca złożyła swoje pisma procesowe 19 lutego, 11 marca i 20 kwietnia 2004 r.

13. 30 września 2004 r. Polskie Zrzeszenie Lokatorów złożyło w Kancelarii wniosek o zezwolenie na przedłożenie pisemnych uwag co do meritum sprawy w kontekście ogólnej sytuacji w Polsce (art. 36 § 2 Konwencji oraz art. 44 § 2 Regulaminu Trybunału). Przewodniczący Izby odrzucił wniosek 19 października 2004 r.

14. 4 października 2004 r. Kanclerz Sekcji działając zgodnie z instrukcjami Przewodniczącego Czwartej Sekcji, zwrócił uwagę stron na fakt, że sprawa została uznana za „sprawę pilotażową” w celu rozstrzygnięcia, czy zakwestionowany system regulacji czynszu był zgodny z wymogami art. 1 Protokołu nr 1.

15. 1 listopada 2004 r. Trybunał zmienił skład sekcji (art. 25 § 1), ale niniejsza sprawa pozostała w gestii Izby utworzonej w ramach dawnej Sekcji IV.

Następnie na wniosek Rządu strony zostały poproszone o przedłożenie pisemnych uwag co do meritum sprawy w świetle nowych wydarzeń w kraju. Rząd przedłożył swoje obserwacje 4 listopada 2004 r., a skarżąca 5 listopada 2004 r.

FAKTY

I. OKOLICZNOŚCI SPRAWY

16. Skarżąca, która jest obywatelką francuską polskiego pochodzenia, urodziła się w 1931 r. i mieszka obecnie w Andresy we Francji. Jest właścicielką budynku i przynależnej do niego nieruchomości w Gdyni w Polsce. Nieruchomość należała uprzednio do jej rodziców.

A. Sytuacja ogólna

17. Polskie ustawodawstwo dotyczące regulacji czynszu jest konsekwencją okoliczności historycznych i współczesnych. Reżim ustawowy ograniczający prawa właścicieli budynków oraz regulujący wzrost czynszu działał już przed II wojną światową. Poniższy opis sytuacji ogólnej został oparty o rozstrzygnięcia 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 dogłębne rozważania na

temat historycznych uwarunkowań tych przepisów oraz czynników powodujących utrzymanie ograniczeń wywodzących się z wczesnych lat reżimu komunistycznego w Polsce.

18. System regulacji czynszu był skutkiem wprowadzenia przez byłe władze komunistyczne tzw. publicznej gospodarki lokalami (zob. paragrafy 71-74 poniżej). Towarzyszyły mu przepisy drastycznie ograniczające wysokość pobieranego czynszu. Stosowane przepisy wywodziły się z wyjątkowo sztywnego systemu przydziału mieszkań, który charakteryzował pierwsze 30 lat reżimu komunistycznego w Polsce.

19. 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, a z drugiej wysokim kosztem 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 paragraf 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. Można podsumować, że system stanowił połączenie ograniczeń co do wysokości pobieranego czynszu i ograniczeń co do możliwości wypowiedzenia najmu, także w odniesieniu do najemców, którzy nie wywiązywali się warunków umowy.

20. 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.”

21. W latach 2003-2004 Rząd zgromadził w trakcie przygotowań do przedłożenia projektu ustawy o zmianie ustawy o regulacji czynszu (zob. paragraf 118) 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. odnośny brak zdefiniowany jako różnica pomiędzy liczbą gospodarstw a liczbą mieszkań wynosi 1 500 000. Występuje szczególnie dotkliwy brak mieszkań na wynajem.

22. W świetle danych zgromadzonych przez Główny Urząd Statystyczny na temat ogólnej sytuacji finansowej gospodarstw, w latach 1998-2003 wydatki gospodarstw na pokrycie kosztów najmu i elektryczności wynosiły 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.

23. 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 paragrafy 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.

24. 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 dotyczyło 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

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

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

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

27. 19 maja 1945 r. Kierownik Wydziału Mieszkaniowego Magistratu Miasta Gdyni wydał decyzję przyznającą pierwsze piętro dwupoziomowego mieszkania A. Z.

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

29. 13 lutego 1946 r. wszedł w życie Dekret o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu. Zgodnie z jego postanowieniami dom został objęty publiczną gospodarką lokalami (zob. także paragraf 18 powyżej).

30. 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, urzędzie odpowiedzialnym w tamtym czasie za sprawy publicznej gospodarki lokalami. W tym samym okresie rodzice skarżącej usiłowali, ale bezskutecznie, odzyskać własność.

31. 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 paragrafy 19 powyżej i 73 poniżej).

32. W nieznaną datę w 1975 r. W. P., który w owym czasie był Kierownikiem Wydziału Spraw Lokalowych Urzędu Miejskiego, próbował kupić dom od brata skarżącej.

33. 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 skarżącej. 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 stwierdzającego, że owa decyzja została wydana z naruszeniem prawa (zob. także paragrafy 49-54 poniżej).

34. 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.

35. 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 skarżącej.

36. 18 września 1990 r. Sąd Rejonowy w Gdyni wydał postanowienie stwierdzające, że skarżąca nabyła w drodze dziedziczenia prawo do nieruchomości rodziców. 25 października 1990 r. Sąd Rejonowy w Gdyni wpisał ją do właściwej księgi wieczystej.

37. 26 października 1990 r. Prezydent Gdyni wydał decyzję przywracającą skarżącej prawo zarządzania domem. 31 lipca 1991 r. skarżąca działając poprzez pełnomocnika, przejęła zarządzanie domem od Gminy Miasta Gdyni. Wkrótce potem rozpoczęła renowację domu.

38. W nieznaney dacie z lat 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.

39. 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

40. 6 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 zawieszone. 26 kwietnia 1996 r. jej pozew został oddalony.

(ii) Postępowanie dotyczące przekwaterowania najemców i odszkodowania

41. W kwietniu 1995 r. skarżąca zwróciła się do Sądu Wojewódzkiego w Gdańsku o nakazanie pozwanej Gminie Miasta Gdyni przekwaterowania lokatorów żyjących 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 rozstrzygnął, 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.

42. 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 lub na jej wniosek do dostarczenia im lokalu zastępczego. Odnośne przepisy ustawy z 1994 r., a mianowicie art. 56 (4) i (7) (zob. także paragraf 81 poniżej) stanowił, że najemca musiał opuścić mieszkanie jedynie wtedy, gdy właściciel zaoferował 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, którego przedmiotem były mieszkania w domach prywatnych właścicieli (zob. także paragrafy 75-76 poniżej). Sąd zauważył w konkluzjach, że pozwana gmina nie może być odpowiedzialna za jakiegokolwiek szkody wyrządzone przez najemców skarżących.

43. 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.

44. W październiku 1995 r. skarżąca zwróciła się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego 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 paragraf 17 powyżej).

45. 26 czerwca 1997 r. Kolegium 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. Kolegium 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, Kolegium mogło jedynie stwierdzić, że została ona wydana z naruszeniem prawa.

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

47. Następnie skarżąca złożyła taki wniosek. 23 czerwca 1998 r. Kolegium 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.

48. 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 sprostowane poprzez wznowienie postępowania.

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

49. 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 paragraf 33 powyżej).

50. 27 stycznia 1994 r. Kolegium odrzuciło wniosek skarżącej. Skarżąca złożyła skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

51. 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 rzeczzonej decyzji. Zauważył ponadto, że pomimo pewnych błędów proceduralnych popełnionych przez Prezydenta Miasta Gdyni (które mogły być usunięte poprzez wznowienie postępowania) decyzja miała podstawę prawną i dlatego też nie mogła być uznana za nieważną.

52. 17 września 1994 r. skarżąca zwróciła się do Prezydenta Miasta Gdyni o wznowienie postępowania i unieważnienie zakwestionowanej decyzji. Prezydent odrzucił wniosek, jako że został on złożony z uchybieniem terminu.

53. 29 grudnia 1995 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gdańsku wznowiło z urzędu postępowanie. Kolegium 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.

54. Skarżąca złożyła skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego, zarzucając, że decyzja nie została nigdy 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.

55. 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 paragraf 34 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 domem jednorodzinnym 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.

56. 7 grudnia 1994 r. Prezydent Miasta Gdyni odmówił wznowienia postępowania, jako że 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.

57. 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 właściwe 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.

58. W nieznaney dacie w 2002 r. skarżąca zwróciła się do Wojewody Pomorskiego o uznanie decyzji z 24 października 1997 r.² 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

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

(i) Rząd

60. Rząd twierdził, że powierzchnia użytkowa domu skarżącej wynosi 196 m kw. Przedstawił dokument inwentaryzacji sporządzony 1 sierpnia 1991 r. przez Urząd Miejski w Gdyni w związku z przekazaniem administracji budynkiem przez Urząd Miejski w Gdyni skarżącej (zob. także paragraf 37 powyżej). Powierzchnia użytkowa domu została oszacowana na 196 m kw, nie została podana powierzchnia mieszkalna netto. W budynku znajdowały się cztery

² Powinno być 1975 r.

mieszkania i żadnych lokali użytkowych. Liczba pokoi mieszkalnych w mieszkaniach wynosiła 12. Powierzchnia tych mieszkań została wyliczona na 148 m kw. Ogólna powierzchnia domu została wskazana jako 255 m kw.

(ii) Skarżąca

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

62. Powierzchnia użytkowa tych mieszkań dla celów określenia czynszu była następująca: mieszkanie nr 1 = 127,38 m kw, mieszkanie nr 2 = 67,90 m kw; i mieszkanie nr 4 = 54,25 m kw. W związku z tym, ogólna powierzchnia użytkowa zajmowana przez najemców wynosiła 249,53 m kw.

(b) Dokumenty związane z opłacaniem czynszu przez najemców skarżącej

62. Nieokreślonego dnia w 1995 r. W. P. zwrócił się do Sądu Rejonowego w Gdyni o wydanie wyroku określającego kwotę czynszu, jaka powinna być płacona przez niego. 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.

63. Zgodnie z zaświadczeniem z 28 maja 2001 r. Zrzeszenia Właścicieli i Zarządców Domów w Gdyni (zob. paragraf 61 powyżej) kwoty czynszu płacone przez najemców skarżącej wynosiły: za mieszkanie nr 1 (powierzchnia użytkowa 127,38 m kw), zajmowane przez J. P. i M. P., 500,60zł za mieszkanie nr 3 (powierzchnia użytkowa 67,90 m kw), zajmowane przez W.P., 322,65 zł; za mieszkanie nr 4 (dawne poddasze; powierzchnia użytkowa 54,25 m kw), 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 i za to nie płacił czynszu było w tym czasie zamknięte i zaplombowane przez administratora. W. P. doręczono informację wzywającą do zapłaty 2 982,46 zł za nieuprawnione używanie pod groźbą eksmisji.

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

(c) Sytuacja finansowa najemców

64. Na prośbę Trybunału 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. Miał otrzymać okresowy zasiłek socjalny na marzec i maj 1993 r. W 1992 r. otrzymał pomoc przeznaczoną na wydatki mieszkaniowe. 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.

65. 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 m kw w Gdyni w latach 1994-2004 według informacji Rządu

66. Odpowiadając na pytanie Trybunału dotyczące kwot czynszu regulowanego otrzymywanego przez skarżącą od 10 października 1994 r., Rząd stwierdził, że nie posiada danych dotyczących czynszu otrzymywanego przez skarżącą w omawianym okresie. Jednakże przedstawił wskaźniki właściwe dla ustalania czynszu regulowanego określone przez Urząd Miejski w Gdyni dla podobnych domów.

67. Zgodnie z tymi informacjami, w grudniu 1994 r. czynsz za m kw 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.

68. 10 października 2002 r. na skutek wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2 października 2002 r. stało się możliwe dla właścicieli podwyższenie czynszu do 3% wartości odtworzeniowej mieszkania (zob. także paragrafy 90, 106-108 i 117 poniżej).

Od grudnia 2002 r. do 30 czerwca 2003 r. właściwy wskaźnik przeliczeniowy wartości odtworzeniowej mieszkania (zob. także paragrafy 79 i 89 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.

Rząd twierdził, 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 m kw. w domu skarżącej

odpowiadał 3% wskaźnika przeliczeniowego wartości mieszkania za m kw. podzielone przez 12 miesięcy ($3\% \times 2\,061,21 \text{ zł} = 61,83/12 \text{ zł}$). Wynosił więc, około 5,15 zł za m kw. Biorąc pod uwagę powierzchnię użytkową domu, jak wskazywał to Rząd, maksymalny czynsz miesięczny wynosił 1 009,40 zł ($5.15 \text{ zł} \times 196 \text{ m kw}$). Biorąc pod uwagę powierzchnię wskazaną przez skarżącą właściwa kwota wynosiła 1 285,08 zł ($5.15 \text{ zł} \times 249.53 \text{ m kw}$).

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

70. Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez skarżącą w latach 1994-1999 czynsz wolnorynkowy za 3 mieszkania w jej domu wynosiłby do 1.700 dolarów za miesiąc (800 dolarów + 500 dolarów + 400 dolarów odpowiednio, w zależności od wielkości mieszkania). W latach 2000-2002 czynsz spadłby do 1 250 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 i zwiększenia podaży na mieszkania na wynajem na rynku.

II. WŁAŚCIWE PRAWO KRAJOWE I PRAKTYKA

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

71. 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 paragraf 18 powyżej).

72. Następnie, 1 września 1948 r., wszedł w życie Dekret z 28 lipca 1948 r. o najmie lokali. Zgodnie z jego postanowieniami, władze państwowe zarządzały kwestiami mieszkaniowymi zarówno w sektorze państwowym, jak i prywatnym. Władze publiczne zostały upoważnione do wydawania decyzji przyznających najemcom poszczególne mieszkania w budynkach prywatnych. Przepisy te zawierały także zasady dotyczące regulacji czynszu.

73. Ustawa z 1974 r. wprowadziła „specjalny tryb najmu”, który zastąpił „publiczną gospodarkę lokalami”, mimo iż nie zmienił 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 będzie mieszkał w jej lub jego domu i jak długo. Specjalny tryb najmu miał zastosowanie do lokali mieszkalnych i użytkowych.

74. Decyzje o przydziale lokalu były z przyczyn praktycznych 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 „wydziałem mieszkaniowym”, „wydziałem gospodarki lokalowej i środowiska”, „wydziałem mieszkaniowym”).

B. Ustawa z 1994 r.

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

75. Ustawa ta weszła w życie 12 listopada 1994 r. Zamiarem 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. Ustawa utrzymała regulację czynszu w lokalach mieszkalnych, w których prawo najmu zostało uprzednio przyznane najemcy decyzją administracyjną.

76. 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 nieznacznych zmian redakcyjnych zasady dotyczące ochrony najemców przed wypowiedzeniem najmu obowiązującego na podstawie uprzednich decyzji administracyjnych oraz prawo następstwa najmu.

2. Następstwo prawa najmu mieszkania

77. Art. 8 ust. 1 ustawy brzmi:

„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 tego prawa, stosunek najmu lokalu wygasa.”

3. Czynsze regulowane

78. Art. 20 stwierdza 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”.

79. Art. 25, który zgodnie z art. 56 ust. 2 (zob. paragraf 81 poniżej) ma także zastosowanie do mieszkań należących do osób prywatnych objętych uprzednio specjalnym trybem najmu przewiduje:

„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”

80. Zgodnie z przepisami przejściowymi ustawy prawo najmu mieszkania przyznane najemcy decyzją administracyjną miało być traktowane jako najem nawiązany na podstawie umowy, zawarty w oparciu o właściwe przepisy 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.

81. 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

82. Art. 9 ustawy przewiduje dokładną listę obowiązków właścicieli w ramach stosunku najmu. Odnosi się zarówno do właścicieli wynajmujących mieszkania za swobodnie ustalany czynsz wolnorynkowy, jak i właścicieli otrzymujących czynsz regulowany. Wymienia także rodzaje prac, jakie muszą być wykonywane przez właścicieli w ramach umowy najmu. Artykuł ten przewiduje 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 należyтым 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 o odniesieniu do najemcy opłacającego czynsz regulowany

83. W praktyce, jeżeli taki najemca nie miał zaległości w opłacie 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 rażący naruszał spokój i porządek lub podnajął 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.

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

1. Wyrok z 12 stycznia 2000 r.

84. 12 stycznia 2000 r. Trybunał Konstytucyjny orzekając w przedmiocie pytania prawnego Sądu Najwyższego, uznał za niekonstytucyjny art. 56 (2) w związku z, *inter alia*, art. 25 ustawy z 1994 (zob. paragrafy 79 i 81 powyżej). Orzekł, że przepisy te były niezgodne z art. 64 § 3 Konstytucji (ochrona praw własności) w związku z art. 2 (zasada rządów prawa i sprawiedliwości społecznej) oraz art. 31 § 3 (zasada proporcjonalności) Konstytucji (zob. także paragrafy 111 i 113-114 poniżej) oraz 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 praw własności przez właścicieli budynków, którzy posiadali mieszkania objęte systemem regulacji czynszu.

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

85. Przed wydaniem wyroku Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast o informację dotyczącą przebiegu realizacji ustawy z 1994 r., a w szczególności sposobu określania „wskaźnika

przeliczeniowego 1 m kw powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego” jak przewiduje to art. 25 ustawy. Zgodnie z otrzymaną informacją poziom czynszu regulowanego nigdy nie osiągnął ustawowych 3% wartości odtworzeniowej, jak przewiduje to art. 25 (2), ale określany był przez gminy na poziomie 1.3% tej wartości. W konsekwencji poziom czynszu regulowanego pokrywał jedynie 60% kosztów eksploatacji budynków. Różnica musiała być pokryta przez właścicieli budynków z własnych środków. Nie pozwalało to im na tworzenie funduszy remontowych.

86. 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 obecnie otrzymywanego czynszu regulowanego skutkuje postępującym obniżeniem wartości tzw. kamienic czynszowych, a to z upływem czasu pociąga za sobą konsekwencje podobne do skutków wywłaszczenia.

Wyrok zawiera szerokie uzasadnienie, którego główne założenia mogą być podsumowane następująco.

„Jednym z podstawowych składników prawa własności jest możliwość pobierania pożytków 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 obowiązekłożenia 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, 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 wprowadzie 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., w 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 tzw. 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 wielomieszkaniowych 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 musiałoby być uznane za niekonstytucyjne, gdyby równolegle 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 właściciel 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] ... zachowają 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.

87. W wyroku z 10 października 2000 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 9 ustawy z 1994 r. (zob. paragraf 82 powyżej) w zakresie w jakim nakłada na właścicieli budynków obowiązki, był niezgodny z konstytucyjnymi zasadami ochrony praw własności sprawiedliwości społecznej, ponieważ w szczególności nakładał na nich duży ciężar finansowy, ciężar, który nie był w żaden sposób proporcjonalny do dochodu uzyskiwanego z czynszu regulowanego. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że ten przepis traci moc z dniem 11 lipca 2001 r.

3. Poprawki do ustawy

88. 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 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. paragrafy 128-136 poniżej).

D. Ustawa z 2001 r.

1. Ograniczenia w podwyższaniu czynszu

89. 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. paragraf 106 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.

90. Dalsze ograniczenie w podwyższaniu 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 paragraf 81 powyżej).

Art. 28 ust. 2 brzmi:

„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

91. 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 ko-

rzystania przez mieszkańców albo wykracza w sposób rażący lub uporczywy 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 rozbiórki lub remontu budynku, z zastrzeżeniem art. 10 ust. 4”.

92. 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 przysługuje tytuł prawny do innego lokalu położonego w tej samej miejscowości.

Art. 11 ust. 4 przewidywał, że nie później niż na pół roku naprzód właściciel może wypowiedzieć stosunek prawny, o ile zamierza zamieszkać w należącym do niego lokalu i dostarczył najemcy lokal zastępczy lub jeżeli lokatorowi przysługuje tytuł do lokalu, w którym może zamieszkać w warunkach takich, jakby otrzymał lokal zamienny.

Zgodnie z art. 11 ust. 5 właściciel mógł wypowiedzieć stosunek najmu nie później niż na 3 lata naprzód, o ile zamierzał zamieszkać w należącym do niego lokalu, a nie dostarczył mu lokalu zastępczego.

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

3. Obowiązki w odniesieniu do utrzymania i napraw

94. 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.

95. 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 używaniem rzeczy obciążają najemcę”.

96. Art. 675 Kodeksu cywilnego 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”.

97. 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”.

98. 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:³

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

99. Art. 691 Kodeksu cywilnego przewiduje w omawianym zakresie:

„1. W razie śmierci najemcy lokalu mieszkalnego w stosunek najmu lokalu wstępują: małżonek niebędący 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”.

³ Powinno być art. 5 ust. 1 pkt 2.

E. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 października 2002 r.

100. 11 grudnia 2001 r. Rzecznik Praw Obywatelskich złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego i zwrócił się m.in. o stwierdzenie niezgodności z konstytucyjną zasadą ochrony praw własności art. 9 ust. 3 ustawy z 2001 r. (zob. paragraf 89 powyżej). Rzecznik odniósł się do licznych skarg, które otrzymywał od właścicieli skarżących się, że poziom czynszu określonego 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 brak było nadal przepisów pozwalających właścicielom na zrekompensowanie strat doznanych w związku z wydatkami na utrzymanie nieruchomości.

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

102. Trybunał wezwał do udziału w postępowaniu oraz do przedstawienia pisemnych stanowisk organizacje zrzeszające właścicieli i lokatorów nieruchomości. 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.

103. Polska Unia Właścicieli Nieruchomości przedłożyła materiał statystyczny ukazujący, 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 2 200 zł, a czynsze osiągają poziom 1,5% tejże wartości, czynsz za mieszkanie o powierzchni 40 m kw. wynosi około 110 zł. Kwota ta, co podkreślili, stanowiła 5 % średniego wynagrodzenia krajowego brutto, a dla porównania ich zdaniem, w krajach Unii Europejskiej czynsz stanowi 25-30% średniego wynagrodzenia brutto.

104. 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 wsparcia finansowego ze strony około 15 milionów polskich podatników.

105. Polskie Zrzeszenie Lokatorów uznało, że kwestionowane przepisy były zgodne z Konstytucją. Zwróciło uwagę na fakt, iż duża grupa najemców, szczególnie ci, 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 usytuowane, w stosunku do których wzrost czynszu byłby uzasadniony.

106. 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 paragrafy 113 i 114 poniżej). Przepis ten został w związku z tym uchylony z dniem 10 października 2002 r., tj. od daty publikacji orzeczenia w Dzienniku Ustaw.

107. W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny szeroko cytował swój wyrok z 12 stycznia 2000 r. (zob. paragrafy 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 wzrostu 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 kontynuował stan naruszenia praw własności, które zaistniało na gruncie ustawy z 1994 r., szczególnie ponieważ właściciele nieruchomości nie zostali zwolnieni z żadnego z ciążących na nich uprzednio obowiązków w odniesieniu do utrzymaniem nieruchomości.

108. 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 po 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 oceniona 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 ograniczenie 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 wskazane 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 ciąży na nich obowiązki wynikające z Prawa budowlanego, których niewykonywanie, 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 możliwość 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 zróżnicowanie 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 naruszaniem 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 „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 – ograniczenia 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.

109. 12 maja 2004 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał skargę konstytucyjną wniesioną przez pana J-M. O., który kwestionował zgodność z Konstytucją art. 9 ust. oraz 28 ust. 3 ustawy z 2001 r. (zob. paragrafy 89 i 90 powyżej). Twierdził, że te przepisy były niezgodne z art. 64 § 1 (ochrona praw 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 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.

110. 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 cezury 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

111. Art. 2 Konstytucji przewiduje:

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

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

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

113. 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”.

114. 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”.

115. Art. 75 odnosi się do ochrony najemców. Brzmi 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”.

116. 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.

117. Po 10 października 2002 r. na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego stało się możliwe dla właścicieli podwyższanie czynszu do 3% wartości odtworzeniowej mieszkania. Pod koniec 2002 r. poziom czynszu ogólnie wzrósł. Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez Rząd w rejonie Warszawy, gdzie uprzedni czynsz wynosił 2,17 zł za m kw, czynsz zwiększył się czterokrotnie i osiągnął około 10 zł za m kw. w 2004 r. Zgodnie z informacjami publikowanymi w polskiej prasie w większości innych miast 3% wartości odtworzeniowej odpowiadało około 5-6 zł za m kw. 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

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

119. W uzasadnieniu projektu ustawy zawarte było stwierdzenie, że celami proponowanych zmian było m.in. „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”.

120. 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 ustalony 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 jednostek mieszkaniowych i spółdzielni mieszkaniowych. Uzasadnienie projektu zawierało stwierdzenie, że uchylenie systemu czynszu regulowanego w całości „spo-

wodowałoby 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%.

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

122. 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

123. 22 czerwca 2004 r. grupa deputowanych z partii „Prawo i Sprawiedliwość” przedstawiła projekt poprawek do ustawy z 2001 r.

124. 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

125. 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.

126. 17 grudnia 2004 r. Sejm przyjął niektóre z poprawek Senatu, w szczególności poprawkę do art. 9. Tego samego dnia ustawa została przekazana Prezydentowi RP do podpisania. Prezydent podpisał ją 23 grudnia 2004 r.

127. 22 grudnia 2004 r. na skutek m.in. doniesień prasowych stwierdzających, 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. paragraf 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.

128. Poprawka z 17 grudnia 2004 r. weszła w życie 1 stycznia 2005 r.

(a) Ograniczenia w podwyższaniu czynszu

129. Projekt nowego art. 8 a 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 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”.

130. Ustępy 1 i 2 art. 9 ustawy z 2001 r. zostały przeredagowane 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

131. W zakresie wypowiedzania stosunku najmu przez indywidualnych właścicieli nowy art. 11 różni się jedynie nieznacznie od uprzednich przepisów o wypowiedzaniu stosunku najmu (zob. paragraf 91 powyżej).

Art. 11 ust. 1 brzmi obecnie 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 ust. 2-5 ... Wypowiedzenie powinno być pod rygorem nieważności dokonane na piśmie oraz określać przyczynę wypowiedzenia”.

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

„3. 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” .

132. W odniesieniu do przypadków, kiedy w lokalu właściciela ma zamieszkać on sam, jego pełnoletni zstępny lub osoba, wobec której właściciel ma obowiązek alimentacyjny (zob. także paragraf 93 powyżej), treść obecnego art. 11 ust. 7 przewiduje, że wypowiedzenie stosunku prawnego, pod rygorem nieważności, powinno wskazywać osobę mającą zamieszkać w lokalu właściciela. Okres wypowiedzenia (6 miesięcy lub 3 lata odpowiednio) pozostał bez zmiany.

133. 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

134. Art. 6 a wylicza obowiązki właścicieli wynikające ze stosunku najmu. Powtarza zasadniczo przepis art. 9 ustawy z 1994 r. (zob. paragraf 82 powyżej).

135. Art. 6 b określa obowiązki lokatorów. W omawianym zakresie przewiduje:

„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”.

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

3. Poprawka z 22 grudnia 2004 r.

136. Poprawka z 22 grudnia 2004 r. weszła w życie 1 stycznia 2005 r. W omawianym zakresie brzmi następująco:

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

1a. 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 miałby przekroczyć 3% wartości odtworzeniowej lokalu”.

4. Zakwestionowanie konstytucyjności poprawek z grudnia 2004 r.

137. 4 stycznia 2005 r. Polska Unia Właścicieli Nieruchomości złożyła

wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, w którym kwestionowała konstytucyjność poprawek z 17 grudnia i 22 grudnia 2004 r. („zmiany 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 podkreślali, 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.

138. 6 stycznia 2005 r. polski Rząd poinformował Trybunał, że Prezes Rady Ministrów zamierza złożyć wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w celu zakwestionowania konstytucyjności niektórych przepisów poprawek z grudnia 2004 r.

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 prawa własności właścicieli nieruchomości. Zarzucał ponadto, że Sejm działał z naruszeniem obowiązku poszanowania zasady „przyswoitej legislacji”, szczególnie obowiązku formułowania przepisów prawnych w sposób poprawny i spójny.

PRAWO

I. DOMNIEMANIE NARUSZENIE ARTYKUŁU 1 PROTOKOŁU NR 1 DO KONWENCJI

139. Skarżąca zarzucała na podstawie artykułu 1 Protokołu nr 1 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 tylko nie była ona w stanie osiągać jakiegokolwiek dochodu z własności, ale też wskutek ograniczeń dotyczących możliwości wypowiedzenia umów najmu mieszkań poddanych systemowi regulacji czynszu, nie mogła odzyskać utraconego posiadania i korzystać ze swojej własności.

Artykuł 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

1. Wymiar czasowy

140. W decyzji dotyczącej dopuszczalności skargi Trybunał stwierdził, że 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.

Trybunał przyjął, że zarzut skarżącej nie dotyczy jednostkowego, określonego środka, czy też decyzji podjętej przed, czy nawet po 10 października 1994 r., tj. dacie ratyfikacji przez Polskę Protokołu nr 1. Istota zarzutu skarżącej dotyczy bowiem ciągłej niemożności odzyskania posiadania nieruchomości oraz uzyskiwania odpowiedniego czynszu za wynajem domu. Wydaje się nie budzić wątpliwości, że kwestionowana sytuacja powstała w oparciu o ustawy obowiązujące przed i po dacie wejścia w życie Protokołu w stosunku do Polski i trwa nadal (patrz *Hutten-Czapska przeciwko Polsce* (dec.), nr 35014/97).

Sytuacja taka miała miejsce 16 września 2003 r. w dacie decyzji o dopuszczalności i trwa nadal.

Mimo iż Trybunał akceptuje fakt, że źródło ustawodawstwa polskiego dotyczącego regulacji czynszu i inne historyczne elementy faktycznego i prawnego tła sprawy mogą mieć znaczenie dla zrozumienia skomplikowanych problemów społecznych, prawnych i ekonomicznych, które leżały u podstawy wprowadzenia ustawowego systemu regulacji, nie będzie rozważał możliwego wpływu na prawa własności skarżącej decyzji podjętych czy ustaw stosowanych przed 10 października 1994 r. Precyzując to stwierdzenie, Trybunał nie będzie rozpatrywał decyzji władz o objęciu domu skarżącej administracją publiczną czy o umieszczeniu najemców w jej mieszkaniach. Sprawa przed Trybunałem dotyczy kwestii, czy doszło do naruszenia artykułu 1 Protokołu nr 1 na skutek działania przepisów prawnych w kształcie obowiązującym od 10 października 1994 r.

2. Wymiar indywidualny i ogólny

141. 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 (zob. paragrafy 20 i 24 powyżej).

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 następ., ECHR 2004-...).

B. Zgodność z artykułem 1 Protokołu nr 1

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

142. Artykuł 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*, cytowany powyżej, § 134).

143. Skarżąca twierdziła, że kwestionowane ograniczenia wychodziły poza zakres tego, co może być traktowane jako jedynie „kontrola korzystania z własności” i że ich ciągłe 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 nałożonych w drodze niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych. 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, uniemożliwiły jej to w praktyce. Nie miała także 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 domu. Zdaniem skarżącej, w wyniku łącznego działania tych wszystkich czynników zaistniała sytuacja zbliżona do wywłaszczenia.

144. Rząd nie zgodził się z tymi stwierdzeniami. Podkreślił, 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.

145. Trybunał zauważył, że skarżąca nigdy nie utraciła prawa do sprzedaży własności. Władze nie zastosowały też żadnych środków, których skutkiem byłoby przeniesienie jej własności. Co prawda skarżąca nie mogła wykonywać swojego prawa do korzystania z własności w rozumieniu fizycznego posiadania, ponieważ dom zajmowany był przez najemców. Ponadto, jej prawa w odniesieniu do możliwości wynajęcia mieszkań, łącznie z prawem do pobierania czynszu i wypowiedzenia najmu, poddane były licznym ograniczeniom ustawowym. Jednakże kwestie te dotyczą zakresu 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. Sprawa powinna być zatem rozpatrywana w oparciu o drugi paragraf artykułu 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).

2. Zasady ogólne wynikające z orzecznictwa Trybunału

(a) Zasada legalności

146. 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 artykułu 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

147. 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).

148. 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.

149. 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 podjętych 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”

150. 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).

151. 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).

3. Zastosowanie powyższych zasad w niniejszej sprawie

(a) Czy władze polskie respektowały zasadę legalności

(i) Skarżąca

152. Skarżąca twierdziła, że władze działały niezgodnie z prawem. Przede 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 właścicieli uciążliwymi obowiązkami w odniesieniu do 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.

Trzeci wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 października 2002 r. stwierdził niekonstytucyjność restrykcyjnych przepisów dotyczących poziomu podwyżek czynszu w oparciu o ustawę z 2001 r.

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

(ii) *Rząd*

153. 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.

154. 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. 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., – ustawodawstwo przyjęte na określony czas w celu ochrony najemców – było przykładem zastosowania zasady pewności prawnej.

(iii) *Ocena Trybunału*

155. Jak zostało stwierdzone powyżej, uregulowanie korzystania z własności przez państwa jest poddane warunkowi, iż musi ono nastąpić w formie „stosowania ustaw” (zob. paragraf 146 powyżej). 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 (zob. paragraf 152 powyżej).

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 wyznaczyły 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.

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

(i) Skarżąca

156. Zdaniem skarżącej omawiane ustawy nie miały 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 jednorodzinnym nieprzeznaczonym na wynajem. Umieszczenie w domu najemców i pozbawienie właściciela dachu nad głową nie stanowiło rozwiązania problemu.

To samo odnosi się do kolejnych ograniczeń, począwszy od ustawy z 1994 r. Ograniczenia te zostały wprowadzone w celu ochrony najemców znajdujących się w ciężkiej 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 rzeczzonego 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 wydaną 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.

(ii) Rząd

157. 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 i wysokimi cenami mieszkań. 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.

158. 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.

159. 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.

(iii) Ocena Trybunału

160. 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 (zob. paragrafy 18-23, 86, 108 oraz 110 powyżej).

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) Skarżąca

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

Przyznała, że tak jak to wskazał Trybunał w wielu swoich wyrokach, np.

Spadea i Scalabrino przeciwko Włochom, Scollo przeciwko. Włochom i 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.

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

W tym względzie skarżąca wskazała, że polski Trybunał Konstytucyjny w swoich trzech kolejnych wyrokach z 12 stycznia 2000 r., 10 października 2000 r. i 2 października 2002 r. stwierdził, że system regulacji czynszu oparty o ustawę z 1994 r. i 2001 r. był niezgodny z konstytucyjną zasadą ochrony praw własności oraz że stosowanie tego systemu przez władze nałożyło na właścicieli nieproporcjonalny i nadmierny ciężar.

163. Najem na podstawie ustawy z 1994 r. został nałożony na nią, jak i na innych prywatnych właścicieli domów, na mocy jednostronnej decyzji państwa. Decyzjom tym towarzyszyły poważne ograniczenia dotyczące możliwości zakończenia najmu. Inne postanowienia ustawy z 1994 r. z jednej strony ustanawiały czynsz mający być pobierany na niskim poziomie, znacznie niższym niż koszty utrzymania nieruchomości, a z drugiej strony zobowiązywały właścicieli do przeprowadzania kosztownych prac naprawczych.

Taki stan rzeczy nie polepszył się pod rządami ustawy z 2001 r., która w praktyce zachowała wszelkie obowiązki w odniesieniu do utrzymania nieruchomości i która pogorszyła sytuację właścicieli poprzez zamrożenie czynszu na niedającym się zaakceptować niskim poziomie.

164. Skarżąca podsumowała swoje stanowisko stwierdzając, iż fundamentalnym pytaniem w niniejszej sprawie jest to, kto powinien ponosić ciężar polityki mieszkaniowej – właściciele budynków czy państwo. Jej zdaniem nawet zły stan finansów publicznych oraz ekonomiczna transformacja państwa nie mogą usprawiedliwiać nałożenia głównego ciężaru w zakresie czynienia poświęceń na rzecz dobrobytu społeczeństwa na określoną grupę właścicieli nieruchomości.

(ii) Rząd

165. Rząd twierdził, że władze utrzymywały proporcjonalną relację pomiędzy zastosowanymi środkami a celami, które zamierzały osiągnąć.

Podkreślił przede wszystkim, że środki regulacji czynszu stosowane w oparciu o ustawy z 1994 r. i 2001 r. miały jedynie charakter czasowy i nie będą utrzymane po 31 grudnia 2004 r., terminie wyznaczonym przez te ustawy na

działanie zakwestionowanego systemu.

166. W trakcie rozprawy Rząd podkreślił, że tak jak stwierdził to polski Trybunał Konstytucyjny w swoich wyrokach z 12 stycznia 2000 r. oraz 2 października 2002 r., utrzymanie systemu regulacji czynszu do końca 2004 r. nie było sprzeczne z zasadą ochrony praw własności. Rząd wskazał, że po 1 stycznia 2005 r. czynsze będą regulowane przez wolny rynek, a żadna ich kontrola nie będzie wprowadzona „bocznymi drzwiami”.

W piśmie procesowym z 4 listopada 2004 r. Rząd utrzymywał, że sytuacja prawna właścicieli i najemców zmieni się całkowicie 31 grudnia 2004 r., kiedy przestanie obowiązywać system regulacji czynszu.

167. Ponadto, porównując niniejszą sprawę do sprawy *Mellacher i inni przeciwko Austrii*, Rząd utrzymywał, że 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”. *A fortiori* ustawodawca 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.

168. Rząd odniósł się następnie do wyroków Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności wskazał na fakt, że Trybunał wyraźnie uznał, że konieczność ochrony najemców przed nadmiernie wysokim poziomem czynszu była całkowicie uzasadniona sytuacją mieszkaniową w Polsce. Ponadto, Trybunał Konstytucyjny uznał także konieczność ciągłej ochrony najemców, którzy wstąpili w stosunek najmu w wyniku decyzji administracyjnych i którym ustawa z 1994 r. gwarantowała określony, maksymalny poziom czynszu w wyznaczonym czasie.

Jednakże Rząd uznał, że w odniesieniu do indywidualnej sytuacji skarżącej, 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 żadnym powodów, które uzasadniałyby zastosowanie powyższych konkluzji do niniejszego przypadku, w którym skarżąca dotychczas nie dowiodła, że czynsze, które otrzymywała nie pokrywały kosztów utrzymania domu.

169. Ponadto, zakwestionowane ograniczenia, stosowanie których było ograniczone w czasie, nie naruszyły, jak określił to w swoim wyroku z 12 maja 2004 r. Trybunał Konstytucyjny istoty prawa do poszanowania własności, po-

nieważ nie pozbawiły właścicieli istotnych elementów tego prawa.

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

(iii) Ocena Trybunału

170. Dokonanie oceny skutków, jaki kwestionowany system regulacji czynszu miał dla wykonywania prawa własności skarżącej w trakcie okresu podlegającemu rozpatrzeniu, tj. od 10 października 1994 r. do dziś, obejmowało trzy ustawy: ustawę z 1994 r., ustawę z 2001 r. oraz poprawki z grudnia 2004 r.; stosowanie w stosunku do skarżącej „specjalnego trybu najmu” w oparciu o ustawę z 1974 r. (okres od 10 października do 12 listopada 1994 r., tj. od daty wejścia w życie ustawy z 1994 r.) miało nieznaczny wpływ na „poszanowanie mienia” (zob. paragrafy 18, 19, 39-58, 73, 75-83 oraz 89-136 powyżej).

(α) Ustawa z 1994 r.

171. Ustawa z 1994 r. która była pierwszą ustawą przyjętą w celu zreformowania mieszkalnictwa w Polsce w trakcie przechodzenia kraju do systemu wolnorynkowego, utrzymała liczne ograniczenia praw właścicieli, które wywodziły się z uprzednich legislacji dotyczących mieszkalnictwa wprowadzonych przez reżim komunistyczny. W porównaniu do uprzedniej ustawy regulującej „specjalny tryb najmu”, który w praktyce nakładał pełną kontrolę państwa nad rynkiem najmu i który, jak w przypadku skarżącej, wyłączał swobodę umów najmu jakichkolwiek nieruchomości – mieszkalnych czy użytkowych – poddanych uprzednio administracji publicznej, ustawa z 1994 r. była istotnym krokiem naprzód, ponieważ ograniczała kontrolę państwa w odniesieniu do najmu mieszkań (zob. paragrafy 19 i 73-76 powyżej). Jednakże, jak pokazały kolejne wydarzenia, w szczególności stosowanie tych przepisów w praktyce, niewiele polepszyła ona prawną i ekonomiczną sytuację właścicieli wynajmowanych mieszkań.

172. Po pierwsze, w oparciu o ustawę najem, nawiązany na mocy uprzednich decyzji administracyjnych przyznających mieszkanie, miał być traktowany jako najem umowny zawarty na czas nieokreślony. Przepis ten w rzeczywistości kreował stosunek najmu pomiędzy właścicielem i najemcą, co było krokiem naprzód w ponownym ustanawianiu załączków umownych relacji na rynku najmu, jednakże właściciel nie miał wpływu 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 nie wywiązywali się z obowiązków ustawowych. Przepis ten także ustanawiał poziom płaconego czynszu, który nie mógł przekroczyć pułapu określonego przez prawo (zob. paragrafy 76-83 powyżej).

173. Ponadto, 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. paragrafy 20 i 85-86 powyżej).

Ponadto, art. 9 ustawy z 1994 r. dodatkowo pogorszył sytuację finansową właścicieli 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 (zob. paragraf 82 powyżej).

174. Kwestia, czy działanie ustawy z 1994 r. miało skutek w postaci nieproporcjonalnego ograniczenia praw właścicieli była 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. paragrafy 84-87 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 artykułu 1 Protokołu nr 1 (zob. paragraf 84 powyżej).

Uznając, że 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, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że brak było uzasadnienia dla udzielenia koniecznej ochrony najemców głównie na koszt osób prywatnych – właścicieli wynajmowanych mieszkań. 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 ciążący 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 właścicielowi” oraz 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 (zob. paragraf 86 powyżej).

175. Rząd twierdził, że rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego odnośnie ogólnej niedoskonałości czynszu regulowanego nie powinny być rozstrzygające w indywidualnej sprawie skarżącej (zob. paragraf 168 *in fine* powyżej). Trybunał nie podziela jednak tego poglądu. Uważa, że 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 (zob. paragrafy 20 i 85 powyżej), ale że korzystał on również z bezpośredniej wiedzy odnośnie warunków w kraju (zob. paragraf 148 powyżej). 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.

176. Opierając się na wyroku w sprawie *Mellacher i inni przeciwko Austrii*, Rząd twierdził ponadto, że na podstawie artykułu 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. paragraf 167 powyżej).

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 (zob. paragrafy 19, 86 i 165-169 powyżej). Jednakże, jak słusznie wskazała skarżąca (zob. paragraf 161), 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 (zob. paragraf 86).

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” (zob. paragraf 86 powyżej).

(β) Ustawa z 2001 r.

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

177. 11 lipca 2001 r. władze uchyliły ustawę z 1994 r. oraz uchwały ustawę z 2001 r., której celem była realizacja wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z jej postanowieniami system regulacji czynszu został zastąpiony procedurą kontroli podwyżek poziomu czynszu, która przewidziana była w art. 9 (3) uzależniającym ten wzrost od stopy inflacji. Jednakże ustawa ta utrzymywała nadal maksymalny próg 3% wartości odtworzeniowej mieszkania dla pobieranego czynszu. Ustawa nie zawierała szczegółowych postanowień co do obowiązków właścicieli w odniesieniu do konieczności utrzymania własności, ale w tym względzie ich sytuacja nie zmieniła się znacząco, ponieważ inne ustawy zawierały przepisy podobne do tych obowiązujących na podstawie ustawy z 1994 r. Postanowienia dotyczące zakończenia najmu były bardziej szczegółowe, ale zawierały jednakże liczne restrykcyjne warunki wypowiedzenia i zasadniczo zezwalały na odzyskanie mieszkania jedynie, gdy właściciel zapewnił najemcy mieszkanie zastępcze (zob. paragrafy 88-99 i 108 powyżej).

Po kilku miesiącach obowiązywania nowej ustawy Rzecznik Praw Obywatelskich złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 9 ust. 3 ustawy z 2001 r. Twierdził, że poziom czynszu ustalony tym artykułem nie pozwalała nawet na pokrycie bieżących kosztów eksploatacji budynków oraz że nowe przepisy stawiały właścicieli budynków w jeszcze bardziej niekorzystnej sytuacji niż zasady przewidziane w ustawie z 1994 r., które zostały uznane za naruszające ich prawa własności (zob. paragraf 100 powyżej).

178. Trybunał Konstytucyjny ponownie, opierając się na bogatym materiale dowodowym w postaci dokumentów oraz oceniając ogólną sytuację w Polsce, stwierdził, że stosowanie przepisów o kontroli poziomu czynszu było niezgodne z konstytucyjnymi zasadami ochrony prawa własności oraz rządów prawa i sprawiedliwości społecznej. Stwierdził m.in., że obecna sytuacja była „zdecydowanie mniej korzystna niż ta pod rządami ustawy o najmie lokali mieszkalnych z 1994 r.”, że ustawa z 2001 r. „poważnie pogorszyła sytuację właścicieli budynków” oraz że art. 9 ust. 3 kontynuował stan naruszenia prawa własności, który ujawnił się na podstawie ustawy z 1994 r. (zob. paragrafy 106-108 powyżej). Trybunał skrytykował też mocno ustawodawcę za niewprowadzenie żadnych ustawowych mechanizmów łagodzących straty powstałe z ustalonych na niższym poziomie czynszu i wskazał dodatkowo, że

nowe przepisy o wypowiedzeniu najmu nie polepszyły w rzeczywistości sytuacji właścicieli budynków. 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. paragraf 108 powyżej).

179. W swojej ocenie sytuacji skarżącej w oparciu o ustawę z 2001 r. Trybunał podziela zdanie wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny, że jej postanowienia nadmiernie ograniczyły prawa własności skarżącej oraz nałożyła 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.

180. Od 10 października 2002 r. w wyniku uchylecia art. 9 ust. 3 stało się dla skarżącej możliwe podwyższenie poziomu czynszu za należące do niej mieszkania do 3% wartości odtworzeniowej mieszkania (zob. paragrafy 69, 108 i 117 powyżej). 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 uchylecie art. 9 ust. 3, tj. w październiku 2002 r., maksymalny czynsz za podobne mieszkania w jej mieście wynosił 4,61 zł za m kw, podczas gdy kwota jaka obecnie może osiągać skarżąca aż do końca 2004 r. osiągnęła 5,15 zł (zob. paragrafy 67-69 powyżej). Kwota ta (około 1,27 euro), która mieściła się z stosowanym poziomem 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 (zob. paragrafy 108 i 177-178 powyżej). 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 ciągle 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.

(γ) Nowelizacja z grudnia 2004 r.

181. Do Trybunału należy ocena, czy ostatnie zmiany w polskim ustawodawstwie dotyczącym regulacji czynszu poprawiły sytuację skarżącej w zakresie zarzucanego naruszenia jej prawa własności. Jednakże należy zauważyć, że

nowelizacja ta nie była przedmiotem wystąpień stron w niniejszym postępowaniu. Także konstytucyjność tych poprawek nie została zbadana przez Trybunał Konstytucyjny (zob. paragrafy 137 i 138 powyżej).

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. (zob. paragrafy 90, 128-129 oraz 165-166 powyżej). Rząd zrezygnował także z pierwotnej próby rozciągnięcia zamrożenia czynszu do 2008 r. (zob. paragrafy 120-122 powyżej).

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 (zob. paragrafy 108, 110 i 165-166 powyżej) – 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 (zob. paragrafy 129-130 i 136 powyżej).

183. Zakładając, że praktyczne stosowanie przepisów pozostaje sprawą na przyszłość i jest zależne od wielu czynników, takich jak właściwy wskaźnik przeliczeniowy (zob. paragraf 69), 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 utrzymywać *status quo*, które zostało uznane za niezgodne z wymogami artykułu 1 Protokołu nr 1.

C. Wnioski ogólne

185. Jak Trybunał stwierdzał już wielokrotnie, w dziedzinach takich jak mieszkalnictwo państwu 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 w 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 (zob. paragrafy 68-70, 149, 160 oraz 176 powyżej). 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 ciągle 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 (zob. paragrafy 84-87, 108 i 110 powyżej).

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 uchylecia reżimu czynszu regulowanego, co w żaden sposób nie wykluczało wprowadzenia innych mechanizmów ochrony najemców (zob. paragrafy 146 i 151 powyżej).

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.

Doszło więc do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1.

II. ARTYKUŁ 46 KONWENCJI

189. Artykuł 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”.

190. W sprawie *Broniowski*, którą podobnie jak niniejszą sprawę Trybunał uznał za tzw. sprawę pilotażową dla stwierdzenia zgodności z Konwencją ustawodawstwa krajowego dotyczącego znacznej liczby osób (około 80 000), Trybunał ustalił po raz pierwszy istnienie systemowego naruszenia, które zostało zdefiniowane jako sytuacja, gdzie „stan faktyczny sprawy ujawnia istnienie w krajowym porządku prawnym defektu, wskutek którego cała grupa obywateli została pozbawiona i w dalszym ciągu jest pozbawiana [ich zagwarantowanych w Konwencji praw i wolności]” i gdzie „wady prawa krajowego i praktyki ujawnione w indywidualnej sprawie skarżącej mogą stanowić podstawę do wnoszenia kolejnych, licznych i uzasadnionych skarg”.

Trybunał stwierdził ponadto, że naruszenie w owej sprawie „wynika(ło) z nieprawidłowego funkcjonowania polskiego ustawodawstwa oraz praktyki administracyjnej – problemu, który dotknął i nadal dotyka znacznej liczby osób” (zob. *Broniowski*, cytowany powyżej, § 189).

Uznając, że w okolicznościach tej sprawy powstała konieczność wprowadzenia środków ogólnych na poziomie krajowym w celu wykonania wyroku, Trybunał stwierdził, że takie środki muszą „albo usunąć wszelkie utrudnienia w realizacji ich prawa w odniesieniu do licznych osób dotkniętych sytuacją uznaną za naruszenie Konwencji wobec skarżącego, albo przyznać im w to miejsce równorzędne zadośćuczynienie” (zob. *Broniowski*, cytowany powyżej, § 194). W operacyjnej części wyroku Trybunał stwierdził, że pozwane państwo winno zapewnić – poprzez stosowne środki prawne i praktyki administracyjne – stosowanie odnośnych praw zawartych w Konwencji w stosunku do pozostałych osób lub przyznać im w zamian zadośćuczynienie.

Do czasu wprowadzenia w życie stosownych środków o charakterze ogólnym Trybunał odroczył rozpatrywanie skarg mających swe źródło w tej samej ogólnej przyczynie (zob. *Broniowski*, cytowany powyżej, § 198).

191. Trybunał uważa, 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. paragrafy 24 i 141 powyżej). Tak jak w poprzedniej sprawie, okoliczności sprawy ujawniają istnienie systemowego problemu związanego z poważnymi brakami z krajowym porządkiem prawnym. 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.

192. W odniesieniu do środków ogólnych, jakie muszą być podjęte w celu położenia kresu systemowemu naruszeniu stwierdzonemu w niniejszej sprawie, Trybunał uważa, że pozwane państwo musi poprzez podjęcie stosownych środków prawnych i/lub innych zapewnić rozsądny poziom czynszu albo zapewnić właścicielom nieruchomości mechanizm łagodzący powyższe skutki, jakie kontrola państwa w przedmiocie wzrostu czynszu ma dla wykonywania ich prawa własności.

Nie jest zadaniem Trybunału określenie wysokości „rozsądnego czynszu” w niniejszej sprawie, czy też jego wysokości mającej obowiązywać w Polsce, ani też nie jest jego zadaniem wskazanie, w jaki sposób mechanizmy łagodzące skutki przedmiotowego ustawodawstwa powinny zostać ustanowione; zgodnie

bowiem z art. 46 państwo ma swobodę wyboru środków, za pomocą których wypełni zobowiązania związane z wykonaniem wyroków (zob. *Broniowski*, cytowany powyżej, §§ 186 i 192). W tym kontekście Trybunał chciałby jednak zauważyć, że Rząd ma wiele możliwości, włączając w to możliwość uwzględnienia sugestii poczynionych przez polski Trybunał Konstytucyjny w swoich wyrokach (zob. paragrafy 86 i 108 powyżej).

III. ZASTOSOWANIE ARTYKUŁU 41 KONWENCJI

193. Artykuł 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

194. Z tytułu szkód materialnych skarżąca domagała się 78 750 euro jako zadośćuczynienie za utratę zysków z czynszu oraz zmniejszenie wartości jej własności wynikającej z niedostatecznego utrzymania, co spowodowane było niemożnością otrzymywania czynszu pokrywającego koszty koniecznych napraw, które powinny być wykonywane w domu.

Skarżąca zwróciła się ponadto do Trybunału o przyznanie jej 40 000 euro z tytułu szkód niematerialnych doznanych przez nią z powodu frustracji i niepokoju towarzyszących jej bezskutecznym wysiłkom na rzecz odzyskania własności oraz braku jakiejkolwiek 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 siedziby jej fundacji „Bursztynowy Szlak” w swoim domu.

Z tytułu kosztów poniesionych przed Trybunałem oraz w związku z postępowaniami krajowymi skarżąca domagała się zwrotu 15.000 euro.

195. Rząd twierdził, że roszczenia te były wygórowane oraz niepoparte żadnymi dowodami.

B. Wnioski Trybunału

1. Szkoda materialna i moralna

196. Biorąc pod uwagę okoliczności sprawy, Trybunał uważa, że kwestia odszkodowania za uszczerbek majątkowy i/lub krzywdę moralną 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. Koszty i wydatki

197. W odniesieniu do kosztów i wydatków poniesionych już przez skarżącą, Trybunał przyznaje jej 13.000 euro, które będą przeliczone na walutę krajową pozwanego państwa po kursie z dnia wypłaty, plus jakikolwiek podatek jaki może być pobrany od tej kwoty.

3. Odsetki za zwłokę

198. Trybunał uważa, że odsetki z tytułu niewypłacenia zwrotu kosztów i wydatków powinny być ustalone zgodnie z marginalną stopą procentową Europejskiego Banku Centralnego plus trzy punkty procentowe.

Z TYCH PRZYCZYŃ TRYBUNAŁ

1. *Uznaje jednogłośnie*, że doszło do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji;

2. *Uznaje jednogłośnie*, 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;

3. *Uznaje jednogłośnie*, 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;

4. *Uznaje głosami sześć do jednego, że w zakresie przyznania skarżącej zadośćuczynienia za szkodę materialną lub moralną wynikającą z naruszenia ustalonego w niniejszej sprawie, kwestia zastosowania art. 41 nie jest jeszcze gotowa do rozstrzygnięcia i wobec tego,*

- (a) pozostawia wymienioną wyżej kwestię do późniejszego rozpoznania w całości;*
- (b) zwraca się do Rządu i skarżącej o przedłożenie, w terminie sześciu miesięcy od daty, kiedy wyrok stanie się prawomocny zgodnie z artykułem 44 § 2 Konwencji, 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;*

5. *Uznaje jednogłośnie, że*

- (a) pozwane Państwo ma wypłacić skarżącej z tytułu poniesionych do dziś kosztów i wydatków, w ciągu trzech miesięcy od dnia, kiedy wyrok stanie się prawomocny zgodnie z artykułem 44 § 2 Konwencji, 13 000 euro (trzynaście tysięcy euro), które będą przeliczone na walutę krajową pozwanego państwa po kursie z dnia wypłaty, plus jakikolwiek podatek jaki może być pobrany;*
- (b) od wygaśnięcia powyższego trzymiesięcznego terminu do momentu zapłaty płatne będą zwykłe odsetki według marginalnej stopy procentowej Europejskiego Banku Centralnego plus trzy punkty procentowe;*

Sporządzono w języku angielskim i obwieszczono pisemnie dnia 22 lutego 2005 r.

Michael
Kancierz

O'Boyle
Sekcja

Nicolas

Bratza
Przewodniczący

Zgodnie z art. 45 § 2 Konwencji oraz art. 74 § 2 Regulaminu Trybunału do niniejszego wyroku dołączona jest opinia częściowo zbieżna i zawierająca częściowe zdanie odrębne sędziego M. Pavlovski.

N.B.
M.O.B.

OPINIA CZĘŚCIOWO ZBIEŻNA I ZAWIERAJĄCA CZĘŚCIOWE ZDANIE ODRĘBNE SĄDZIEGO M. PAVLOVSKI

Niestety, co muszę stwierdzić z wielkim żalem, nie jestem w stanie podzielić niektórych z wniosków wyciągniętych przez większość w niniejszej sprawie.

Łatwo mogę zgodzić się ze zdaniem większości dotyczącym stwierdzenia naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji. Ponadto zgadzam się, że w tym szczególnym przypadku stwierdzone naruszenie wynika z przepisów prawnych powodujących stan naruszenia prawa własności, który może być postrzegany jako mający charakter strukturalny i stwarzający sytuację, w której możliwe byłoby szybkie powstanie znacznej liczby podobnych skarg.

Ogólnie zgadzam się z większością co do powyższego stwierdzenia. Jednakże trudno mi zaakceptować sytuację, w której nie wszystkie zarzuty skarżące zostały rozpatrzone w wyroku. Do powyższego wniosku skłaniają mnie następujące okoliczności.

W paragrafach 38 i 39 wyroku znajduje się stwierdzenie, że w latach 90. skarżąca założyła fundację prywatną nazwaną Fundacja Bursztynowego Szlaku. Od 1991 r. czyniła bezskuteczne wysiłki w celu zarejestrowania siedziby fundacji w swoim domu. Po przejęciu zarządzania budynkiem, skarżąca wszczęła, jednakże bez osiągnięcia zamierzonych rezultatów, kilka postępowań – cywilnych i administracyjnych – w celu unieważnienia uprzednich decyzji i odzyskania posiadania mieszkań w jej domu.

Jak wynika z wyroku, skarżąca skarżyła się w swojej skardze do Trybunału na dwie kwestie:

1. Nie była w stanie osiągać żadnego dochodu z nieruchomości.
2. Na skutek ograniczeń w wypowiedzaniu najmu mieszkań nie mogła odzyskać posiadania i korzystać z własności (zob. paragraf 139 wyroku).

Wyrok zawiera odpowiedzi jedynie w odniesieniu do pierwszej kwestii. W drugim punkcie sentencji wyroku Trybunał orzekając w przedmiocie skargi, nadmieniał jedynie „... ograniczenia w podwyższaniu czynszu za mieszkania ...”, podczas gdy w trzecim punkcie Trybunał stwierdził że, „...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...”.

Z orzeczenia tego jasno wynika, że większość nie rozpatrzyła drugiego zarzutu skarżącej, a mianowicie faktu, że nie była ona w stanie odzyskać po-

siadania i korzystać z niego.

Nie mogę zgodzić się z tym wyjątkowym podejściem i uważam, że Trybunał orzekając w sprawie, powinien odpowiedzieć na wszystkie pytania postawione przez skarżącą bez pozostawienia jakiegokolwiek kwestii nierozpatrzonej. Problem nierozwiązany nie straci charakteru strukturalnego, nie przestanie istnieć i w konsekwencji będzie narastał z czasem, powodując dalsze cierpienia.

Trudno jest mi zaakceptować strukturę i filozofię wyroku, który uważam za nadmiernie „przepraszający”.

Odnosząc się z pełnym szacunkiem do Trybunału Konstytucyjnego Polski, nie uważam, by konieczne było zamieszczenie tych wszystkich długich cytatów z wyroków Trybunału Konstytucyjnego, tym bardziej, że wiele z nich było nie ma znaczenia dla niniejszej sprawy, a niektóre są bardzo kontrowersyjne, o ile nie błędne ze swej istoty. Trudno jest mi osobiście zgodzić się z następującym stwierdzeniem, cytuję:

„... 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 ... ” (zob. paragraf 86 wyroku)”.

Przykro mi jest to mówić, ale moim zdaniem to podejście „przymusowej dobroczynności” jest sprzeczne z naturą teorii społecznych, które definiują państwo socjalne jako państwo oparte na zasadach społecznej gospodarki rynkowej.

Spółeczna gospodarka rynkowa z definicji nie może być oparta na logice pozbawiania dziesiątków tysięcy jej uczestników powszechnie uznanych praw własności lub na logice ograniczającej korzystanie z prawnie uznanego posiadania. Dlatego też nie mogę także zgodzić się z orzeczeniem większości, że:

„... władze muszą korzystać z szerokiego marginesu swobodnej oceny nie tylko w kwestii wyboru formy i zakresu uregulowania sposobu korzystania w własności, ale także wyboru momentu, w którym zostaną wprowadzone w życie właściwe przepisy” (zob. drugi akapit w paragrafie 185 wyroku).

Moim zdaniem, rozstrzygnięcie to, zezwalające państwom na nadmiernie dużą swobodę uznania w decydowaniu co do poziomu ingerencji w prawa własności ich obywateli, stanowi realne zagrożenie dla państw rządzonych zgodnie z zasadą rządów prawa, włączając w to „państwa socjalne” i jest sprzeczne z duchem i treścią art. 1 Protokołu nr 1. W społeczeństwie demokratycznym żadne „szczególne okoliczności” nie mogą uzasadniać ingerencji w podstawowe prawa i wolności jego członków, o ile nie są one absolutnie konieczne i oparte są na obowiązujących przepisach. W tym względzie opowiadam się za podejściem

restrykcyjnym, które ogranicza ingerencję państwa w prawa własności jedynie do małej liczby jasno zdefiniowanych sytuacji.

Jest jeszcze jedna kwestia, z którą się nie zgadzam, a mianowicie to, że istnienie pewnych problemów strukturalnych może pozbawiać skarżącego skutecznej ochrony międzynarodowej lub samo w sobie może służyć jako uznana prawnie podstawa odroczenia rozstrzygnięcia zagadnień dotyczących zadośćuczynienia za stwierdzone naruszenie.

Odnoszę się tu do punktu 4 sentencji wyroku, gdzie stwierdzono:

„... że w zakresie przyznania skarżącej zadośćuczynienia za szkodę materialną lub moralną wynikającą z naruszenia ustalonego w niniejszej sprawie, kwestia zastosowania art. 41 nie jest jeszcze gotowa do rozstrzygnięcia i wobec tego,

(a) *pozostawia* wymienioną wyżej kwestię do późniejszego rozpoznania w całości ...”

To rozstrzygnięcie oparte jest o następujące stwierdzenie zawarte w paragrafie 196:

„ ... Biorąc pod uwagę okoliczności sprawy Trybunał uważa, że kwestia odszkodowania za uszczerbek majątkowy i/lub krzywdę moralną nie jest gotowa do rozstrzygnięcia. ...”

Moim zdaniem takie podejście jest zasadniczo niesprawiedliwe, czego nie jestem w stanie zaakceptować. Niestety większość, decydując się postępować w ten sposób, nie przedstawiła dla takiego postępowania żadnego uzasadnienia, odnosząc się jedynie do owych powyżej wspomnianych „szczególnych okoliczności”. Czym są jednakże owe tajemnicze okoliczności, które powstrzymały Trybunał przed rozstrzygnięciem kwestii słusznego zadośćuczynienia? Odpowiedź na to pytanie pozostaje dla mnie zagadką. Obawiam się, że pozostanie to także zagadką dla skarżącej i jej prawników. Jestem głęboko przekonany, że w społeczeństwie demokratycznym z definicji żadne okoliczności powodujące naruszenie podstawowych praw człowieka dziesiątków tysięcy osób nie mogą być użyte, nawet patrząc teoretycznie, jako podstawa dla uzasadnienia powyższych opóźnień w rozstrzygnięciu w zakresie art. 41.

Rozpatrując tę kwestię z różnych ujęć, nie udaje mi się znaleźć jakiegokolwiek właściwego uzasadnienia prawnego dla takiej decyzji, która ze swej istoty może być traktowana jako mająca poważne skutki.

Przede wszystkim powinienem wspomnieć, że nasza skarżąca jest osobą w dość zaawansowanym wieku, ponieważ urodziła się w 1931 r. i ma obecnie 74 lata (zob. paragraf 16 wyroku). Okoliczność ta sama w sobie powinna stanowić argument przeciwko odraczaniu rozstrzygnięcia w zakresie art. 41.

Istnieją jednak inne mające znaczenie powody, które normalnie powinny uniemożliwić Trybunałowi opóźnianie rozstrzygnięcia.

Skarżąca w swoich roszczeniach odnośnie szkody materialnej, której doznała,

odwołała się przede wszystkim do niemożności otrzymywania czynszu opłacanego na rozsądnym poziomie. Jej obliczenia oparte były na pomnożeniu średniej wysokości czynszu przez liczbę miesięcy, które upłynęły. Obliczenia te zostały poczynione bardzo ostrożnie i przedstawione zostały w wystarczająco jasny sposób, który praktycznie – przynajmniej moim zdaniem, wyklucza jakiegokolwiek wątpliwości.

Podobna metoda obliczeń została zastosowana przez skarżącą i zaakceptowana przez Trybunał w sprawie *Prodan przeciwko Mołdowie* (nr 49806/99, § 70, ECHR 2004-III), gdzie stwierdzono:

„...Trybunał przypomina, że wyrok, w którym stwierdza on naruszenie nakłada na pozwane państwo obowiązki prawne położenia kresu naruszeniu i przyznania rekompensaty za jego konsekwencje w taki sposób, by przywrócona została w najszerszym jak to jest możliwe zakresie sytuacja sprzed naruszenia (zob. *Były Król Grecji i inni p. Grecji* [WI] (zadośćuczynienie), nr 25701/94, § 72). W niniejszej sprawie, rekompensata powinna mieć na celu stworzenie dla skarżącej takiej sytuacji w jakiej by się znajdowała, gdyby naruszenie nie nastąpiło ...”.

Kontynuując tę linię rozumowania, Trybunał stwierdził (ibid., § 72):

„...skarżąca miała już mieszkanie i dlatego też ... Trybunał uważa za rozsądne stwierdzić, że próbowałaby wynająć apartamenty ...”.

Podsumowując, Trybunał stwierdza (ibid., § 73):

„... Trybunał uważa za rozsądne ogólne podejście proponowane przez skarżącą w zakresie oceny doznanych szkód ...poprzez odniesienie do miesięcznego czynszu płaconego przy założeniu, że apartamenty zostałyby wynajęte ...”.

Wszystkie te argumenty mają znakomite zastosowanie do niniejszej sprawy. Nie mogę zrozumieć, dlaczego poziom czynszu jako podstawa obliczenia szkody materialnej w sprawie *Prodan* została uznana za uzasadnioną, a w niniejszej sprawie w obliczu możliwości zastosowania tej samej metody obliczeń, zdaniem większości sprawa “nie jest jeszcze gotowa do rozstrzygnięcia”.

Odnosnie szkody niematerialnej przypominam, że w nieodległym czasie ta sama Sekcja Czwarta rozpatrywała sprawę *Popov przeciwko Mołdowie*, gdzie także pojawił się problem odroczenia rozstrzygnięcia, ponieważ skarżący utracił swoje prawa do własności w wyniku sądowego postępowania odwoławczego. W tej sprawie Trybunał, pomimo faktu, że władze krajowe uchyliły ostateczną decyzję sądową, na mocy której skarżący uprzednio był uprawniony do odzyskania zabranej własności, zadecydował o przyznaniu panu Popov zadośćuczynienia za szkody niematerialne i odroczył jedynie rozstrzygnięcie w kwestii szkody materialnej (zob. *Popov przeciwko Mołdowie*, nr 74153/01, sentencja wyroku, 18 stycznia 2005 r.).

Nie mogę zrozumieć, dlaczego w niniejszej sprawie, odwrotnie niż w sprawie *Popov p. Mołdowie* – innymi słowami, sprzecznie ze swoim własnym

orzecnictwem, Trybunał zdecydował o odroczeniu rozstrzygnięcia kwestii przyznania zadośćuczynienia za szkodę niematerialną. Istnienie takiej szkody nie było kwestionowane nawet przez pozwany Rząd. Nie mogę się także zgodzić z tym sposobem postępowania, który w sposób nieuzasadniony przedłuża cierpienia psychiczne doznawane przez skarżącą na skutek pozostawienia jej na dalszy okres bez rekompensaty. Naprawdę nie widzę w niniejszej sprawie żadnych szczególnych okoliczności, które mogłyby wyjaśnić i uzasadnić konieczność sprawiania skarżącej wszystkich tych dodatkowych cierpień.

Powszechnie uznane stało się stwierdzenie, że „późno wymierzona sprawiedliwość jest zaprzeczeniem sprawiedliwości” i nie możemy nigdy zapomnieć o tym fakcie.