



**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów,
mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego**

Przedmiotem niniejszej opinii jest uchwalona przez Sejm w dniu 16 listopada 2006 r. ustawa o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Projekt ustawy został zgłoszony przez Radę Ministrów.

Uregulowania ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego wielokrotnie były uznawane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją dlatego, że nie tworzyły stanu prawnego, w którym właściciele mogliby liczyć na zaspokojenie swoich słusznym interesów a lokatorzy na skuteczną ochronę swoich uprawnień, zwłaszcza w zakresie kontroli wysokości czynszów i ich podwyżek. Regulacje wprowadzane po 1994 r. porządkujące rynek mieszkaniowy, miały charakter przejściowy i konsekwentnie przyjmowały jako datę graniczną okresu przejściowego dzień 31 grudnia 2004 r. Po tej dacie ustawodawca miał zrezygnować z zasady utrzymywania czynszu regulowanego na poziomie nie przekraczającym 3% wartości odtworzeniowej lokalu i zezwolić na tzw. czynsze wolne.

Brzmienie kolejnych nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów nie zawierało jednak całościowej koncepcji prawidłowego kształtowania odpowiednich mechanizmów prawnych. Trybunał zdecydował się na sporządzenie sygnalizacji (sygn. akt S 1/05) przedstawiającej uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w przepisach regulujących opłaty za używanie lokali mieszkalnych.

Mimo to przedłożona nowelizacja jest kolejną, fragmentaryczną zmianą, która ma za zadanie jedynie wypełnienie luk powstałych w ustawie po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny kolejnych najnowszych wyroków: K 33/05 z dnia 7 czerwca 2006 r. oraz P 14/06 z dnia 11 września 2006 r.

Pierwszy z nich (K 33/05) stwierdzał niezgodność z Konstytucją art. 8a ust. 6 pkt 1, art. 8a ust. 7 pkt 2 i art. 9 ust. 1 oraz w określonym w sentencji zakresie art. 8a ust. 5 i art. 8a

ust. 7 pkt 1. Wyrok ten został ogłoszony w Dzienniku Ustaw z dnia 23 maja 2006 r. Nr 86, poz. 602 i z tym dniem orzeczenie weszło w życie. Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej przepisów art. 8a ust. 6 pkt 1 i art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów i określił ją na dzień 31 grudnia 2006 r.

Co do zaskarżonego art. 8a ust. 5, który normuje mechanizm kontroli podwyżek czynszu, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przesłanki "zasadności" albo "niezasadności" nie można uznać za samoistne kryterium stosowania podwyżek czynszu bez odniesienia ich do konkretnych składowych czynszu i uwzględnienia godziwego zysku właściciela lokalu. W istniejącym stanie prawnym sądy były zmuszone nie tyle kontrolować prawny mechanizm podwyżek, co tworzyć system kryteriów, które dopiero pozwalały ustalić zasadność podwyżki. Trybunał uznał za niedopuszczalne funkcjonowanie w systemie prawnym przepisu, który poprzez brak ustawowego określenia elementów składowych czynszu i czynników uzasadniających jego podwyższanie daje sądom tak daleko idącą swobodę, że prowadzi ona do zupełnej dowolności rozstrzygnięć.

- Ustawa nowelizująca zmienia ten stan, wprowadzając w art. 2 nowy pkt 8a, który ustala co wchodzi w katalog wydatków związanych z utrzymaniem lokalu.

W nowym art. 8a ust. 4a i 4e ustawa określa kryteria dokonywania uzasadnionych podwyżek czynszów (albo innych opłat za używanie lokalu), a w ust. 4b, 4c i 4d określa części składowe czynszu (albo innych opłat za używanie lokalu).

Z kolei przepis art. 8a ust. 6 pkt 1 stanowił, że w przypadku gdy lokator zakwestionował podwyżkę był obowiązany uiszczać czynsz w dotychczasowej wysokości do dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu. Przepis nie rozstrzygał, czy w razie uznania przez sąd zasadności podwyżki, lokator ma obowiązek wyrównania różnicy w czynszu za okres trwania postępowania sądowego.

- Ustawa nowelizująca wprowadza nowe regulacje w art. 8a ust. 6a i 6b i wprowadza zasadę, zgodnie z którą w przypadku uznania podwyżki za zasadną lokator ma obowiązek natychmiastowej zapłaty powstałej należności, stanowiącej różnicę pomiędzy dotychczasowym a podwyższonym czynszem.

Ostatnim z przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją w wyroku K 33/05 był art. 9 ust. 1 nowelizowanej ustawy. Umożliwia on podwyższanie czynszu nie częściej niż co 6 miesięcy. Przepis nie określał jednak początku biegu owego sześciomiesięcznego terminu.

- Przedłożona Senatowi nowelizacja wskazuje, że początek biegu terminu liczy się od dnia wejścia podwyżki w życie czyli dnia upływu terminu wypowiedzenia

albo uprawomocnienia się orzeczenia sądu w sprawie zasadności podwyżki lub jej wysokości.

Wyrok z dnia 11 września 2006 r. (sygn. akt P 14/06) stwierdzał niezgodność z Konstytucją art. 18 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Przepis ten stanowił podstawę prawną roszczeń odszkodowawczych właściciela lokalu do gminy z powodu niedostarczenia przez gminę lokalu socjalnego osobie z wyrokiem eksmisyjnym i został przez Trybunał uchylony.

W świetle ustaleń poczynionych przez Trybunał, właściciel lokalu, mimo że dysponuje prawomocnym wyrokiem orzekającym opróżnienie lokalu i uprawnienie do lokalu socjalnego, nie jest w stanie go wykonać, ze względu na brak lokali socjalnych gminy. Szansa wyegzekwowania odszkodowania od byłych lokatorów, którzy zajmują lokal bez tytułu prawnego, jest także znikoma – jeżeli zważyć, że z reguły przyczyną wypowiedzenia najmu są problemy finansowe czy wręcz niewypłacalność tych osób. Ochrona praw majątkowych właścicieli określona w art. 18 ust. 4 miała charakter fasadowy.

- Przedłożona nowelizacja ustawy przyznaje właścicielowi lokalu roszczenie odszkodowawcze do gminy na podstawie art. 417 Kodeksu cywilnego.

Uwagi szczegółowe:

1) W art. 1 w pkt 2 w lit. b, w ust. 4e proponuje się przeredagowanie zdania drugiego, ze względu na brak wskazania publikatora tj. Dziennika Urzędowego RP "Monitor Polski" oraz na użyte sformułowanie "dane podawane są", które wskazuje na kilkakrotną publikację danych a nie - jak być powinno- jednokrotne ogłoszenie komunikatu dotyczącego wysokości średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w roku poprzednim.

- *propozycja poprawki:*
"Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku kalendarzowym jest ogłaszany, w formie komunikatu, przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski".

2) W art. 1 w pkt 2 w lit e, w ust. 6b proponuje się zmianę redakcji przepisu, która uczyni go czytelniejszym:

- *Propozycja poprawki:*
w art. 1 w pkt 2 w lit e, w ust. 6b wyrazy "pokrycie różnicy między podwyższonym a dotychczasowym czynszem albo innymi opłatami za używanie

lokalu, obejmującej okres od upływu terminu wypowiedzenia" zastępuje się wyrazami "zapłata kwoty odpowiadającej różnicy między podwyższonym a dotychczasowym czynszem albo innymi opłatami za używanie lokalu, za okres od upływu terminu wypowiedzenia";

- 3) (do art. 1 pkt 4, dotyczącego art. 18 ust. 5) zmiana dotyczy dochodzenia odszkodowania przez właściciela lokalu mieszkalnego, w sytuacji gdy gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego osobie uprawnionej do takiego lokalu na mocy wyroku sądu. Mimo wskazań Trybunału Konstytucyjnego przepis nie stanowi czy osoba ta nadal zamieszkuje w lokalu właściciela bez tytułu prawnego czy też nie.

Oprac. B. Mandyliś