

**WYROK\***

z dnia 3 października 2000 r.

**Sygn. K. 33/99**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska – przewodnicząca

Zdzisław Czeszejko-Sochacki

Teresa Dębowska-Romanowska

Lech Garlicki

Ferdynand Rymarz – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 3 października 2000 r. na rozprawie sprawy z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności:

art. 62 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (tekst jednolity z 1998 r. Dz.U. Nr 120, poz. 787; zm.: Nr 162, poz. 1119) z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP

o r z e k a:

**Art. 62 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych** (tekst jednolity z 1998 r. Dz.U. Nr 120, poz. 787; zm.: Nr 162, poz. 1119; z 1999 r. Nr 111, poz. 1281; z 2000 r. Nr 5, poz. 67) **w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza możliwość waloryzacji kaucji mieszkaniowej jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**Uzasadnienie:**

**I**

1. Rzecznik Praw Obywatelskich, działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP, wystąpił 22 października 1999 r. do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 62 ustawy z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (dalej: ustawa o najmie lokali) w zakresie, w jakim przepis ten

---

\* Tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. Nr 83, poz. 946 z 2000 r.

wyłącza waloryzację kaucji mieszkaniowej z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, iż z treści licznych skarg kierowanych przez najemców lokali mieszkalnych wynika, że kaucje mieszkaniowe, wpłacane przez nich na podstawie obowiązujących w poprzednich latach przepisów prawa lokalowego z 1959 r. i 1974 r., stanowiące w przeszłości wielokrotność miesięcznego wynagrodzenia najemców, wypłacane są obecnie w symbolicznej wysokości (przytoczone zostały przykłady zwrotu kaucji w wysokości 1,45 zł i 0,59 zł). Podstawę prawną dla zwrotu kaucji wpłacanych przez najemców przed dniem wejścia w życie ustawy o najmie lokali stanowi obecnie art. 62 tejże ustawy. Przewiduje on, iż kaucja wpłacona przed 12 listopada 1994 r. pomniejszona o ewentualne należności wynajmującego z tytułu najmu, podlega zwrotowi wraz z oprocentowaniem w ciągu miesiąca od opróżnienia lokalu lub nabycia jego własności przez najemcę. W świetle jednolitego w tej mierze orzecznictwa sądowego, unormowanie art. 62 ustawy o najmie lokali wyłącza dopuszczalność zastosowania w tym przypadku mechanizmu sądowej waloryzacji dokonywanej na podstawie art. 358<sup>1</sup> § 3 kodeksu cywilnego. Z uwagi na to, iż do 1 stycznia 1988 r. (wejście w życie ustawy z 16 lipca 1987 r. o zmianie ustawy – Prawo lokalowe) kaucje mieszkaniowe wpłacone przed tą datą nie podlegały w ogóle oprocentowaniu, jak również z powodu występującej w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych hiperinflacji, przyjęty w art. 62 ustawy o najmie lokali mechanizm zwrotu kaucji prowadzi, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, do obciążenia najemcy w całości ryzykiem istotnej zmiany siły nabywczej pieniądza powodując, iż zwracane kwoty kaucji nie mają obecnie żadnej realnej wartości.

W ocenie wnioskodawcy powyższa regulacja narusza gwarantowane w art. 64 ust. 1 konstytucji prawo majątkowe najemców, którego treścią jest żądanie zwrotu kaucji mieszkaniowej po ustaniu stosunku najmu. Odwołując się do sformułowanych w art. 31 ust. 3 konstytucji przesłanek dopuszczalności ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa, Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że kwestionowana regulacja powyższych wymogów nie spełnia. Wskazując na związek, jaki zachodzi między problematyką unormowaną w art. 62 ustawy o najmie lokali a konstytucyjną przesłanką „ochrony praw i wolności innych osób” wnioskodawca stwierdza, że przyjęte przez ustawodawcę unormowanie prowadzi w oczywisty sposób do naruszenia praw najemców, którzy zostali w całości obciążeni skutkami deprecjacji pieniądza. Stoi to w sprzeczności z cywilnoprawną zasadą równości stron stosunków zobowiązaniowych, nie uwzględnia również korzyści, jakie odnieść mogli wynajmujący, korzystając ze środków zgromadzonych z wpłaconych kaucji mieszkaniowych. Symboliczna wartość wypłacanych kaucji uzasadnia zdaniem wnioskodawcy tezę, iż dochodzi w tym przypadku do naruszenia istoty prawa majątkowego przysługującego najemcom.

Uzupełniając powyższy wniosek, Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Trybunału Konstytucyjnego 1 czerwca 2000 r. pismo procesowe, w którym – rozszerzając konstytucyjny wzorzec dla kontroli zakwestionowanego art. 62 ustawy o najmie lokali – wniósł o stwierdzenie jego niezgodności także z art. 64 ust. 2 konstytucji.

Uzasadniając ten zarzut, wnioskodawca odwołał się do treści art. 6a ustawy o najmie lokali, w którym unormowany jest mechanizm waloryzacji kaucji mieszkaniowych zwracanych najemcom w przypadku, gdy ich wpłata nastąpiła już pod rządami ustawy o najmie lokali. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich porównanie sytuacji zwrotu kaucji najemcom, którzy wpłacili je przed dniem wejścia w życie ustawy o najmie lokali oraz tym, którzy uczynili to już po jej wejściu w życie, prowadzi do wniosku, iż naruszona jest konstytucyjnie gwarantowana równa ochrona praw majątkowych najemców. W pierwszym bowiem przypadku, art. 62 ustawy o najmie lokali wyłącza możliwość sądowego

waloryzowania wypłacanej kaucji, w drugim zaś, art. 6a tej ustawy *expressis verbis* zapewnia stosowny mechanizm waloryzacji.

2. Prokurator Generalny zajął stanowisko w pismach z 28 grudnia 1999 r. i z 14 czerwca 2000 r. Nie podzielił w nich zastrzeżeń wnioskodawcy odnośnie niezgodności art. 62 ustawy o najmie lokali z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i z art. 64 ust. 2 konstytucji. Rozważając przesłanki różnicowania sytuacji prawnej najemców wpłacających kaucje mieszkaniowe pod rządami przepisów prawa lokalowego i ustawy o najmie lokali, wskazał na uwarunkowania związane z relatywnie niską wysokością czynszów uiszczanych przez najemców w okresie obowiązywania tzw. szczególnego trybu najmu. Podkreślił, iż iluzoryczna była możliwość gospodarowania kaucjami przez obecnych wynajmujących, co wiązało się ze zmianami stanu własności budynków mieszkalnych, jak również brakiem (do 1988 r.) oprocentowania kaucji. Kwota kaucji gromadzonej na zbiorczych rachunkach w Narodowym Banku Polskim tylko w 20% przeznaczona była na rezerwę dla ich zwrotu. Reszta stanowiła dochody budżetu centralnego (70%) oraz przeznaczona była na pożyczki dla remontów (10%). W ocenie Prokuratora Generalnego dopuszczając sądową waloryzację kaucji wpłacanych przed wejściem w życie ustawy o najmie lokali ustawodawca spowodowałby uszczuplenie własności po stronie obecnych wynajmujących, co przy braku związku przyczynowego między obniżeniem realnej wartości kaucji a możliwością przypisania winy wynajmującym, oznaczałoby naruszenie ich praw. Zdaniem Prokuratora Generalnego, różnice zachodzące między kategorią najemców wpłacających kaucje pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów prawa lokalowego i obecnie na podstawie art. 6a ustawy o najmie lokali w pełni uzasadniały odmienne potraktowanie tych kategorii podmiotów przez prawodawcę.

3. Działający w sprawie w imieniu Rady Ministrów uczestnik postępowania Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 23 lutego 2000 r. także wypowiedział się przeciwko stwierdzeniu niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu ustawy. Podkreślił, iż art. 62 ustawy o najmie lokali stanowi samodzielną i wyłączną podstawę prawną zwrotu kaucji mieszkaniowych. W ocenie Ministra, mimo niezachowania realnej wartości zwracanych kaucji nie można mówić o naruszeniu istoty prawa przysługującego najemcom. Przeciwnie dopuszczeniu do waloryzowania wypłacanych kaucji przemawia zaś brak winy po stronie zobowiązanych do ich wypłacania. Jednocześnie Minister wskazał na trudności towarzyszące określeniu skutków finansowych ewentualnego waloryzowania wypłacanych kaucji, związane z problemem określenia ilości lokali opróżnionych bądź nabytych w okresie obowiązywania ustawy o najmie lokali, sprecyzowaniem wysokości uiszczanych kaucji, jak również brakiem możliwości oszacowania ewentualnych kwot zasądzanych na podstawie art. 358' § 3 kodeksu cywilnego.

4. Do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich ustosunkował się w imieniu Sejmu Marszałek Sejmu, który w piśmie z 28 września 2000 r. stwierdził, że zaskarżony art. 62 ustawy o najmie lokali jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz jest niezgodny z art. 64 ust. 2 konstytucji. Zdaniem Marszałka Sejmu, kaucja mieszkaniowa jest prawem majątkowym podlegającym ochronie przewidzianej w art. 64 ust. 1 konstytucji. Ograniczenia tego prawa winny być weryfikowane w świetle przesłanek opisanych w art. 31 ust. 3 konstytucji. Wypłacanie kaucji – stanowiących w chwili ich wpłacania wielokrotność uiszczanego czynszu bądź miesięcznego wynagrodzenia najemcy – w wysokości nie mającej dziś żadnej realnej wartości, prowadzi do zbyt daleko idącego ograniczenia. Oznacza ono bowiem w praktyce utratę ekonomicznego sensu kaucji jako

świadczenia zwrotnego. W ocenie Marszałka Sejmu, nie jest to usprawiedliwione żadną z konstytucyjnych przesłanek dopuszczalności ograniczenia praw majątkowych. W szczególności, argumentem usprawiedliwiającym takie ograniczenie nie może być wzgląd na ochronę praw i wolności innych osób. Marszałek Sejmu podzielił także zarzut wnioskodawcy odnośnie niezgodności art. 62 ustawy o najmie lokali z konstytucyjną zasadą równej ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 konstytucji). Odwołując się do formułowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego tez dotyczących dopuszczalności różnicowania podmiotów prawa Marszałek Sejmu uznał, iż brak jest jakichkolwiek przesłanek usprawiedliwiających zróżnicowanie kategorii najemców w zależności od czasu wpłacania przez nich kaucji mieszkaniowej. W szczególności zaś nie jest to usprawiedliwione względami sprawiedliwości społecznej. W ocenie tego uczestnika postępowania nic nie stało też na przeszkodzie wprowadzeniu przez ustawodawcę odrębnego mechanizmu waloryzacji kaucji wpłaconych przed 1994 r., bądź nawet umożliwieniu zastosowania indywidualnej waloryzacji tych kaucji drogą postępowania sądowego.

## II

Na rozprawie przedstawiciele wnioskodawcy i uczestników postępowania podtrzymali wcześniejsze, wyrażone na piśmie stanowiska.

Przedstawiciel wnioskodawcy wskazał na kaucję mieszkaniową jako prawo majątkowe, którego istota została naruszona przez zaskarżony przepis art. 62 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych. Podniósł nierówność w ochronie praw majątkowych najemców dawnych, których kaucje nie są waloryzowane i nowych, którzy korzystają z takiego dobrodziejstwa. Wniósł o uznanie zaskarżonego przepisu za niezgodny ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi.

Na pytanie Trybunału Konstytucyjnego odpowiedział, że w przypadku uznania zaskarżonego przepisu za niekonstytucyjny i braku pozytywnej interwencji ustawodawcy, sądy będą mogły uwzględniać interesy obu stron: wynajmującego i najemcy i stosować mechanizm waloryzacji. Obecnie na przeszkodzie stosowania waloryzacji stoi art. 62 zaskarżonej ustawy.

Przedstawiciel Sejmu podzielił w całości argumentację wnioskodawcy oraz podkreślił niesprawiedliwe i krzywdzące traktowanie przez zaskarżony przepis najemców dawnych. We wniosku końcowym wniósł o uznanie zaskarżonego przepisu za niekonstytucyjny.

Odmienną ocenę zaskarżonego przepisu zaprezentował przedstawiciel Prokuratora Generalnego. Podniósł, że wynajmujący nie powinien ponosić wyłącznie skutków finansowych spowodowanych nie przez niego, lecz w wyniku minionej inflacji i denominalizacji pieniądza. Wniósł o uznanie zaskarżonego przepisu za zgodny z konstytucją.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich jest art. 62 ustawy z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych. Zgodnie z jego treścią "kaucja wpłacona przez najemcę przed dniem wejścia w życie ustawy, pomniejszona o ewentualne

należności wynajmującego z tytułu najmu, podlega zwrotowi wraz z oprocentowaniem w ciągu miesiąca od opróżnienia lokalu lub nabycia jego własności przez najemcę”. Należy zauważyć, że obowiązująca w chwili zakwestionowania przez Rzecznika Praw Obywatelskich treść tego przepisu ustalona została przez ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze (Dz.U. Nr 111, poz. 723). Odnośnie problemu “kaucji” nowelizacja ta wiązała się zarówno ze wskazaną wyżej modyfikacją treści kwestionowanego art. 62, jak i z dodaniem do tekstu ustawy o najmie lokali nowego art. 6a, w którym ponownie ustanowiona została normatywna podstawa dla uiszczania kaucji mieszkaniowych, towarzyszącego nawiązywaniu umowy najmu lokalu. Jednocześnie w ust. 2 art. 6a ustawy o najmie lokali przewidziane jest, że “zwrot kaucji następuje w kwocie odpowiadającej przyjętemu przy jej wpłaceniu procentowi wartości odtworzeniowej lokalu obowiązującej w dniu jej wypłaty”.

Uwzględnienie obecnej treści art. 62 ustawy o najmie lokali, jak i jednolitej linii orzecznictwa Sądu Najwyższego, dla którego reprezentatywne są zwłaszcza uchwały z 5 maja 1999 r. (*sygn. akt III CZP 6/99*) i z 24 czerwca 1999 r. (*sygn. akt III CZP 13/99*), uznać trzeba, że zawarte w tym przepisie uregulowanie problemu zwrotu kaucji, zwłaszcza odnośnie określenia jej wysokości, wyłącza ewentualność zastosowania w tym przypadku art. 358 § 3 ustawy – Kodeks cywilny i dokonanie na tej podstawie sądowej waloryzacji wysokości zwracanej kaucji. Przewidziane w zakwestionowanym art. 62 ustawy o najmie lokali “oprocentowanie” zwracanej kaucji jest więc jedynym przewidzianym przez ustawodawcę mechanizmem, mającym na celu zachowanie realnej wartości kaucji wypłacanej najemcom. Warto więc już w tym miejscu zauważyć, że ustawowa regulacja problematyki kaucji (w szczególności zaś kwestii wysokości kaucji podlegającej zwrotowi) charakteryzuje się daleko idącym zróżnicowaniem. Cezurę stanowi w tym zakresie data wejścia w życie ustawy o najmie lokali – kaucje wpłacone przed tą datą zwracane są w myśl art. 62 “wraz z oprocentowaniem”, natomiast przy obliczaniu wysokości kaucji zwracanej w przypadku, gdy wpłacona ona została przez najemcę po tej dacie, uwzględniany jest mechanizm waloryzacji przewidziany w art. 6a ust. 2 ustawy o najmie lokali.

Obowiązek uiszczania kaucji w okresie do dnia wejścia w życie ustawy o najmie lokali przewidziany był zarówno w ustawie z dnia 30 stycznia 1959 r. – Prawo lokalowe (tekst jednolity z 1962 r. Dz.U. Nr 47, poz. 227), jak i w ustawie z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe (tekst jednolity z 1983 r. Dz.U. Nr 11, poz. 55 ze zm.). Z treści art. 12 ust. 4 prawa lokalowego z 1959 r. wynikało jednoznacznie, iż celem kaucji było zabezpieczenie utrzymania lokalu w należytych stanie, z kolei art. 15 ust. 3 prawa lokalowego z 1974 r. przewidywał, iż wnoszona kaucja zabezpieczać ma pokrycie należności wynajmującego z tytułu najmu lokalu, istniejące w dniu jego opróżnienia. Wysokość wpłacanych w tym okresie kaucji ulegała zmianom i unormowana była w wydanych na podstawie wskazanych wyżej ustaw rozporządzeniach Rady Ministrów z dnia 7 marca 1975 r. w sprawie pobierania od najemców lokali mieszkalnych kaucji zabezpieczających utrzymanie lokali w należytych stanie (Dz.U. Nr 8, poz. 43) i z dnia 16 września 1986 r. w sprawie kaucji zabezpieczającej pokrycie należności wynajmującego z tytułu najmu lokalu (Dz.U. z 1987 r. Nr 36, poz. 206). Zgodnie z przepisami pierwszego ze wskazanych wyżej rozporządzeń, wysokość kaucji zróżnicowana była w zależności od powierzchni i wyposażenia lokalu, w stosunku zaś do osób utrzymujących się z pracy najemnej obowiązywało dodatkowe kryterium, ograniczające wysokość kaucji z uwagi na wynagrodzenie pobierane przez najemcę – kaucja nie mogła przekraczać dwukrotnej albo trzykrotnej wysokości miesięcznego wynagrodzenia brutto. Z kolei w świetle postanowień rozporządzenia z 1986 r. wysokość kaucji stanowiła wielokrotność (50- lub 40-krotność)

miesięcznej kwoty czynszu za wynajmowany lokal. Uwzględnienie powyższych unormowań odnośnie wysokości kaucji wskazuje więc, że obowiązek jej uiszczenia stanowił istotne obciążenie materialne najemcy. W świetle obowiązujących wówczas przepisów nie była przewidziana jakakolwiek waloryzacja wniesionych kaucji. Podstawa dla oprocentowania kaucji ustanowiona została dopiero w art. 3 ustawy z dnia 16 lipca 1987 r. o zmianie ustawy – Prawo lokalowe (Dz.U. Nr 21, poz. 124). Zgodnie z tym przepisem oprocentowanie kaucji wpłaconych przed dniem wejścia w życie powyższej ustawy następowało jednakże tylko od 1 stycznia 1988 roku.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje na art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 konstytucji jako przepisy adekwatne do określenia konstytucyjnego wzorca służącego kontroli kwestionowanego przepisu. Ustawowe wyłączenie dopuszczalności sądowego waloryzowania zwracanej kaucji i ograniczenie “urealnienia” jej wysokości wyłącznie do naliczenia kwoty oprocentowania liczonego od 1 stycznia 1988 r., w konkretnych sytuacjach faktycznych oznacza wypłacanie najemcom kwot niewspółmiernie niskich w stosunku do wysokości kaucji uiszczanych pod rządami ustaw – Prawo lokalowe z 1959 r. i z 1974 r. Rzecznik Praw Obywatelskich uznaje, że taki mechanizm określania wysokości wypłacanej kaucji prowadzi do naruszenia istoty prawa majątkowego, jakie wiąże się z instytucją kaucji mieszkaniowej. Jednocześnie w ocenie wnioskodawcy, ingerencja ustawodawcy w treść tego prawa nie jest usprawiedliwiona koniecznością ochrony żadnej z wartości wyliczonych w art. 31 ust. 3 konstytucji. Dodatkowo porównanie sytuacji prawnej najemców, którym zwracana jest kaucja wpłacona przed dniem wejścia w życie ustawy o najmie lokali i tych, którzy wpłacali ją już po wejściu w życie ustawy o najmie lokali (na podstawie art. 6a ust. 1 ustawy), prowadzi w ocenie wnioskodawcy do wniosku, że następuje tu naruszenie zasady równej ochrony ich praw majątkowych, proklamowanej w art. 64 ust. 2 konstytucji.

Na wstępie zasadne wydaje się rozważenie, czy istotnie z treści art. 62 ustawy wynika niedopuszczalność zastosowania mechanizmu sądowej waloryzacji wypłacanych kaucji, przewidzianej w art. 358 § 3 kodeksu cywilnego. W tym zakresie nie budzi wątpliwości jednoznaczność stanowiska zaprezentowanego w przytoczonych wyżej orzeczeniach Sądu Najwyższego. Zgodnie z nim art. 62 ustawy o najmie lokali stanowi *lex specialis* w stosunku do regulacji kodeksu cywilnego, wyłączając w ten sposób dopuszczalność zastosowania przepisu przewidującego sądową waloryzację świadczeń. Dodatkowym argumentem przemawiającym – w ocenie Sądu Najwyższego – przeciwko dopuszczalności zastosowania sądowej waloryzacji wypłacanych kaucji jest treść art. 6a ustawy o najmie lokali, który dla kaucji wpłaconych już pod rządami tej ustawy przewiduje osobny mechanizm waloryzacji w przypadku ich wypłacania. Przyjęcie stanowiska przeciwnego, a więc zmierzającego do uznania, iż dyspozycja art. 62 ustawy o najmie lokali nie stoi na przeszkodzie zastosowaniu mechanizmu sądowej waloryzacji, stałoby więc w ewidentnej sprzeczności z tym sposobem rozumienia przepisu, jaki utrwalił się już w praktyce orzeczniczej Sądu Najwyższego.

Trybunał Konstytucyjny zauważał już wielokrotnie, że rzeczywista treść wielu przepisów prawnych formułuje się dopiero w procesie ich stosowania. Niezależnie od intencji twórców ustawy, organy ją stosujące mogą wydobywać z niej treści nie do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami, których poszanowania wymaga konstytucja (zob. wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU Nr 1/2000, s. 47). W pewnych sytuacjach Trybunał Konstytucyjny może naprawiać tę sytuację posługując się techniką wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją i wskazując właściwe rozumienie ustawy organom je stosującym. Jeżeli jednak określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i

autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju. Jeżeli zaś tak rozumiany przepis nie da się pogodzić z normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to Trybunał Konstytucyjny może orzec o jego niezgodności z konstytucją i tym sposobem umożliwić ustawodawcy bardziej precyzyjne i jednoznaczne uregulowanie danej kwestii.

Analiza stanowiska Sądu Najwyższego w kwestii urealniania wysokości kaucji mieszkaniowej wskazuje, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, że art. 62 ustawy o najmie lokali dopuszcza przewidziane w nim “oprocentowanie” jako w istocie jedyny mechanizm służący temu urealnianiu. Tym samym należy uznać, że w praktyce swego stosowania art. 62 nabrał znaczenia wykluczającego możliwość zastosowania innych, ogólniejszych metod owego urealniania. Trybunał Konstytucyjny stwierdza zarazem, że mechanizm “oprocentowania”, nawet przy uwzględnieniu szerokiego rozumienia tego terminu (popartego stanowiskiem zajęтым przez Sąd Najwyższy), jak to wynika z przytoczonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich przykładów, nie gwarantuje nawet w minimalnym stopniu zapewnienia najemcom wypłaty kaucji w wysokości choćby w części odpowiadającej realnej wartości wpłaconej kaucji.

Rozważenia wymaga więc, czy w świetle konstytucyjnej ochrony innych – niż własność i prawo dziedziczenia – praw majątkowych można mówić o naruszeniu prawa najemców do zwrotu kaucji. Otwarty charakter sformułowania zawartego w art. 64 ust. 1 konstytucji jednoznacznie świadczy o intencji ustrojodawcy objęcia konstytucyjną gwarancją możliwie szerokiego katalogu praw majątkowych. Niewątpliwie z takim zaś prawem majątkowym mamy do czynienia w przypadku kaucji mieszkaniowej.

Trybunał Konstytucyjny uznał za zbyt sztywne jednoznaczne przesądzenie w tym miejscu – skądinąd sporne w doktrynie prawa cywilnego – teoretycznoprawnego charakteru instytucji “kaucji mieszkaniowej”. Wprawdzie sam obowiązek uiszczenia kaucji (w świetle unormowania obowiązującego przed dniem wejścia w życie ustawy o najmie lokali) miał charakter administracyjno-prawny, tym niemniej nie ulega wątpliwości, że do jego kwalifikacji, zwłaszcza na gruncie obowiązującej ustawy o najmie lokali, służyć winny mechanizmy właściwe dla prawa cywilnego. W tym zakresie w ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie wydaje się budzić zastrzeżeń pogląd, że problematyka kaucji wymaga uwzględnienia interesów obydwu stron zaistniałego stosunku zobowiązaniowego, dla zabezpieczenia którego kaucja była uiszczona. Dotyczy więc zarówno interesów najemcy jak i wynajmującego, choć niewątpliwie charakter zobowiązania, jakim jest najem lokali mieszkalnych w niewątpliwie “trudniejszej” sytuacji stawia najemcę, jako osobę, która kaucję uiszcza i na rzecz której kaucja następnie ma być wypłacana.

W świetle art. 64 ust. 1 konstytucji uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że konstytucyjna ochrona praw majątkowych polega nie tylko na eliminowaniu działań faktycznych, prowadzących do uniemożliwienia uprawnionemu korzystania z przysługującego prawa, ale także na takim ukształtowaniu unormowań pozytywnych dotyczących treści danego prawa, które w znacznym stopniu ogranicza niebezpieczeństwo jednostronnego zniweczenia ekonomicznej istoty danego prawa, związanego z zachowaniem jego realnej wartości, zwłaszcza w sytuacji zaistnienia zdarzeń obiektywnych, na przykład związanych z głębokimi przeobrażeniami ustroju ekonomicznego państwa.

Problematyka waloryzacji świadczeń majątkowych była już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, jednakże przede wszystkim w odniesieniu do kwestii wynagrodzeń oraz świadczeń z zakresu zabezpieczenia

społecznego. Powstaje pytanie, na ile ochronę konstytucyjną rozciągać można również na świadczenia związane z prawami majątkowymi. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony wydaje się pogląd, iż z treści art. 64 ust. 1 i 2 konstytucji można wyprowadzić tezę o obowiązywaniu konstytucyjnej ochrony różnych – w stosunku do własności – praw majątkowych. Jak to podkreślono w wyroku z 13 kwietnia 1999 r. (*sygn. K. 38/98*, OTK ZU Nr 3/1999, poz. 40), ochrona ta nie może sprowadzać się wyłącznie do ustanowienia w drodze pozytywnej aktywności prawodawcy instytucji materialnych i proceduralnych chroniących konkretne prawa majątkowe, ale mieści w sobie również obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też tę ochronę nadmiernie ograniczać. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, w niniejszej sytuacji nie budzi zaś zastrzeżeń teza, iż prawo najemcy do zwrotu kaucji w wysokości odpowiadającej jej początkowej wartości mieści się także w zakresie pojęcia “innego prawa majątkowego”, określonego w art. 64 ust. 1 i 2 konstytucji. Regulacja pozytywna wyłączająca możliwość waloryzowania zwracanej kaucji, bądź też opierająca taką waloryzację na mechanizmie, który w konsekwencji zastosowania nie gwarantuje zachowania choćby w części jej realnej wartości, może być w związku z tym uznana za ingerencję w ochronę prawa majątkowego najemców.

Zarzuty postawione przez Rzecznika wymagają oddzielnego rozważenia w kontekście art. 64 ust.1 w zw. z art. 31 ust. 3 konstytucji, osobno zaś w odniesieniu do problemu respektowania zasady równej ochrony prawa majątkowego przysługującego najemcom (art. 64 ust. 2 konstytucji).

3. Nie wymaga bliższego uzasadnienia teza, że żadne z praw majątkowych zagwarantowanych w art. 64 konstytucji nie ma charakteru absolutnego i dopuszczalne jest ograniczanie ich przez ustawodawcę. Każde ograniczenie takie podlegać może oczywiście weryfikacji z punktu widzenia respektowania konstytucyjnych przesłanek dopuszczalności ich wprowadzenia. Podstawowe znaczenie w tej mierze zyskują przesłanki sformułowane w art. 31 ust. 3 konstytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w tym więc zakresie słuszne jest odniesienie się przez wnioskodawcę do tego przepisu konstytucji, który w sposób najobszerniejszy i najbardziej adekwatnie precyzuje warunki zgodności z konstytucją wprowadzonego ograniczenia. Odnośnie sposobu rozumienia sformułowanych w nim przesłanek dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, Trybunał Konstytucyjny pragnie odwołać się do ustaleń poczynionych w dotychczasowym orzecznictwie (por. np. *wyrok z 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98*, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 2). Zgodnie z nimi, przesłankami warunkującymi uznanie konstytucyjności konkretnego ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności są: ustawowa forma ograniczenia, zaistnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 konstytucji wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszenia istoty danego prawa lub wolności. Rozwijając problem spełnienia konstytucyjnej przesłanki konieczności ograniczenia stwierdzić trzeba, iż w jej treści mieszczą się postulaty niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* takiego ograniczenia. Realizacja powyższych postulatów uzależniona jest od stwierdzenia faktycznej potrzeby dokonania ingerencji w zakres korzystania z konstytucyjnego prawa bądź wolności i zastosowania przez ustawodawcę środków prawnych rzeczywiście służących realizacji zamierzonych przez niego celów. Ponadto chodzi o zastosowanie środków niezbędnych w tym sensie, że chronić one będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, a



jednocześnie winny to być środki jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa bądź wolności ulegają ograniczeniu. Nie ulega wątpliwości, iż ocena spełnienia powyższych postulatów może być zrelatywizowana do treści konkretnego prawa, którego korzystanie ulega z woli prawodawcy ograniczeniu.

Ingerencji w treść prawa majątkowego w niniejszym przypadku upatrywać należy przede wszystkim w braku zagwarantowania przez prawodawcę wypłaty kaucji w wysokości, która w minimalnym choćby stopniu odpowiadałaby wartości kaucji w chwili jej uiszczenia. Przyczyn drastycznego obniżenia realnej wartości wpłaconych kaucji upatrywać trzeba w różnych czynnikach. Niewątpliwie wiążą się one ze zjawiskami inflacyjnymi, jakie miały miejsce w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Odnośnie kaucji uiszczonych przed 1 stycznia 1988 r. przyczyn tych upatrywać można także dodatkowo w tym, iż w świetle przepisów obowiązujących przed wejściem w życie ustawy o najmie lokali oprocentowanie kaucji objęło okres dopiero od tej daty. Można więc uznać, iż przyczyny te miały częściowo charakter obiektywny, z drugiej zaś strony były niezależne od woli podmiotu prawotwórczego kreującego treść zakwestionowanego przepisu. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zadaniem prawodawcy normującego problem zwrotu kaucji uiszczonych jeszcze przed wejściem w życie ustawy o najmie lokali było jednak wybranie takiego mechanizmu, który zapobiegnie obciążeniu skutkami tych unormowań wyłącznie jednej strony stosunku zobowiązaniowego, w tym przypadku – najemców.

Dokonując weryfikacji, wynikającej z art. 62 ustawy o najmie lokali, ingerencji ustawodawcy w treść prawa najemców do zwrotu kaucji stwierdzić trzeba, iż nie spełnia ona wskazanych wyżej przesłanek warunkujących dopuszczalność ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności bądź praw. Przede wszystkim nie pozwala ona racjonalnie wykazać, iż służy uzasadnionej ochronie którejś z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 konstytucji. Podkreślić należy, iż ograniczenie, czy (uwzględniając wysokość faktycznie wypłacanych kaucji) wręcz pozbawienie najemców prawa zwrotu kaucji w wysokości częściowo choćby odpowiadającej realnej jej wartości nie może być usprawiedliwione koniecznością zagwarantowania bezwzględnej i pełnej ochrony praw wynajmujących. W tym więc znaczeniu, interes prawny i faktyczny podmiotów wynajmujących nie może być uznany za mieszczący się w zakresie pojęcia “praw i wolności innych osób”, o którym mowa w art. 31 ust. 3 konstytucji. Taką jego kwalifikację przesądza dwustronny charakter stosunku prawnego łączącego najemców i wynajmujących, zawiązanego w efekcie wpłacenia kaucji. Bezwzględna ochrona interesów prawnych jednej tylko strony stosunku zobowiązaniowego siłą rzeczy prowadzić może do ograniczenia praw drugiej strony – a więc najemców. Takie “asymetryczne” podejście prawodawcy kształtującego prawa i obowiązki obydwu podmiotów umowy najmu narażone byłoby niewątpliwie na zarzut naruszenia podstawowej dla prawa cywilnego idei równości stron. Uznanie, iż przyjęta w zaskarżonym przepisie regulacja nie służy ochronie wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 konstytucji przesądza w konsekwencji negatywną kwalifikację art. 62 ustawy o najmie lokali w świetle wskazanej wyżej przesłanki “konieczności” wprowadzanego przez ustawodawcę ograniczenia. Należy przy tym zauważyć, że przytoczone we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich przykłady zwracania kaucji w wysokości symbolicznej w stosunku do ich wartości w chwili wpłacania, mogą uzasadniać tezę, iż przyjęty w art. 62 ustawy o najmie lokali mechanizm określania wysokości zwracanej kaucji prowadzi wręcz do naruszenia istoty tego prawa majątkowego najemców.

Należy w związku z tym podkreślić, iż nie jest zadaniem ani kompetencją Trybunału Konstytucyjnego wskazywanie ustawodawcy metod i kierunków, w jakich iść winna regulacja danej dziedziny stosunków społecznych. Trybunał Konstytucyjny oceniając

konstytucyjność kwestionowanych przepisów nie może więc formułować konkretnych sugestii czy postulatów co do kształtu pożądanych rozwiązań normatywnych dotyczących danej dziedziny stosunków majątkowych. W tym zakresie sąd konstytucyjny pozostać musi “ustawodawcą negatywnym”. Tym niemniej, rolą Trybunału Konstytucyjnego jest interweniowanie w sytuacji, gdy przyjęty przez prawodawcę model rozwiązania danej sytuacji okazuje się nieprawidłowy w świetle zasad i wartości konstytucyjnych, przede wszystkim tych określonych w art. 31 ust. 3 konstytucji. Przyjęty w art. 62 ustawy o najmie lokali mechanizm określania wysokości wypłacanych kaucji w efekcie jego zastosowania w konkretnych przypadkach w żadnym stopniu nie gwarantuje ochrony prawa majątkowego najemców. Dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy niezbędne jest oczywiście respektowanie podkreślanego już dwustronnego charakteru stosunku prawnego zabezpieczanego wnoszoną kaucją. Nie ulega więc wątpliwości, iż granicą ochrony interesów prawnych najemców muszą być prawa przysługujące podmiotowi wynajmującemu. Ocena mechanizmu przyjętego w art. 62 ustawy o najmie lokali nie może być więc dokonywana z punktu widzenia respektowania wyłącznie interesów prawnych i faktycznych najemców. Tym niemniej, argumentem przeciwko uwzględnieniu oczekiwań najemców odnośnie częściowego choćby urealnienia wysokości wypłacanej im kaucji nie może być teza, iż prowadzi do naruszenia pełni praw wynajmujących. Nie należy zapominać, iż celem uiszczanych kaucji miało być “zabezpieczenie lokalu w należyтым stanie”, jak również “zabezpieczenie pokrycia należności wynajmującego z tytułu najmu lokalu, istniejących w dniu jego opróżnienia”. Tym samym, urealnienie wysokości wypłacanej kaucji pośrednio służyć może także interesom samych wynajmujących, dokonujących potrąceń od kwot realnie oddających wysokość wpłacanej kaucji, nie zaś symbolicznie oddających dawną wartość kaucji (np. 0,59 zł).

Jak to już zaznaczano, nie jest rolą Trybunału Konstytucyjnego wskazywanie “pozytywnie”, jaki mechanizm urealnienia kaucji najlepiej służyć będzie interesom obydwu stron stosunku najmu lokalu. Tym samym Trybunał Konstytucyjny nie może przesądzać, czy mechanizm waloryzacji sądowej przewidziany w art. 358 § 3 kc byłby w tej mierze najbardziej optymalny. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest jednak wskazanie, iż przyjęty *de lege lata* sposób urealnienia wysokości wypłacanych kaucji nie służy właściwie celom, jakie znajdować się winny u jego podstaw. Nie może być w tej mierze decydującym argumentem również wzgląd na zmiany stanu własności budynków mieszkalnych, jak i zróżnicowanie wysokości uiszczanych kaucji w poszczególnych latach (co szczególnie zaakcentowane zostało w stanowisku uczestnika postępowania – Ministra Pracy i Polityki Społecznej). Problem właściwego ukształtowania sposobu obliczenia wysokości kaucji, gwarantującego przywrócenie im (choćby częściowo) realnej wartości należy już do sfery prawodawczej swobody parlamentu. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie jest również racjonalne obciążanie wyłącznie najemców konsekwencjami wynikającymi ze sposobu, w jaki kaucje były w przeszłości wykorzystywane. Nie do końca zasadny jest w tej mierze jednak także pogląd wnioskodawcy, który wskazuje na korzyści odnoszone z kaucji przez wynajmujących. Stanowisko to, w świetle wskazanego wyżej *ratio legis* ustanowienia obowiązku uiszczania kaucji nie ma bowiem znaczenia pierwszorzędного. Istotne jest to, aby skutki niekorzystnej regulacji prawnej, jak i konsekwencje negatywnych zjawisk ekonomicznych nie obciążały w sposób rażąco niesprawiedliwy wyłącznie jednej ze stron stosunku najmu.

4. Kwestionowana regulacja nie wytrzymuje konstytucyjnej krytyki także w kontekście zgodności z zasadą równej ochrony praw majątkowych. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego można w tej mierze przyznać rację wnioskodawcy, wykazującemu niezasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej najemców w zależności od tego, w jakim

czasie doszło do uiszczenia przez nich kaucji. Czynniki wysokości czynszu, na który wskazuje Prokurator Generalny nie powinien mieć w tej mierze znaczenia pierwszoplanowego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ocena konstytucyjności ustawowego mechanizmu określania wysokości wypłacanej kaucji, chociaż nie może być dokonywana w całkowitym oderwaniu od prawnego "otoczenia", związanego z innymi prawami i obowiązkami stron umowy najmu, winna być przeprowadzana w sposób samoistny. Wiąże się to z koniecznością uwzględnienia przede wszystkim tych okoliczności, które dotyczą instytucji prawnej kaucji uiszczanej przez najemcę, a więc wysokości kaucji, funkcji, jakie przypisywał ustawodawca tego rodzaju zabezpieczeniu, jak i wreszcie źródłom prawnym samego obowiązku wpłacania kaucji przez najemców. Stąd też, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nie jest zasadne w tym kontekście wysuwanie na plan pierwszy okoliczności związanych z podstawami prawnymi i wysokością innych świadczeń, do których zobligowani są najemcy, w szczególności zaś z zagadnieniem opłat czynszowych. Należy przy tym zwrócić uwagę, iż argumenty związane z wysokością czynszu uiszczanego z tytułu najmu lokalu miałyby pośrednie znaczenie tylko dla porównania sytuacji prawnych kształtowanych przepisami poprzednio obowiązującego prawa lokalowego i ustawy o najmie lokali. Nie mają one natomiast nawet pośredniego znaczenia dla oceny interesów prawnych najemców ukształtowanych już wyłącznie przepisami ustawy o najmie lokali. Te ostatnie bowiem nie różnicują wysokości uiszczanego czynszu w zależności od okresu wpłacenia i wysokości uiszczanej kaucji mieszkaniowej.

Zasada równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych mieści w sobie niewątpliwie dopuszczalność różnicowania tej ochrony. Jego przesłankami winny być jednak zawsze względy związane z racjonalnością takiego zróżnicowania, zachowaniem stosownej proporcji między jego celem a ograniczeniem praw kategorii podmiotów, których ochrona jest słabsza, i wreszcie odwołaniem do zasad i wartości konstytucyjnych, które takie zróżnicowanie by uzasadniały. Porównanie sytuacji najemców ukształtowanej pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów prawa lokalowego i w świetle ustawy o najmie lokali prowadzi do wniosku, iż ze spełnieniem powyższych przesłanek nie mamy do czynienia. Traktując jako pierwszoplanowy problem funkcji spełnianej przez kaucje, nie można w tej mierze uzasadnić dopuszczalności różnicowania realnej wysokości wypłacanych kaucji tym, iż zmienił się mechanizm opłat za najem lokali, zmierzając w stronę ich urynkwienia. Żadne wartości bądź zasady konstytucyjne nie uzasadniają takiego wewnętrznego zróżnicowania kategorii najemców z tego punktu widzenia. Pamiętać należy, iż mechanizm waloryzacji kaucji nie ma służyć zagwarantowaniu uzyskania przez najemców materialnych korzyści, zapewnić ma jedynie, aby uzyskane przez nich zwrotne kaucje nie były źródłem jednostronnej, niezawinionej i rażącej straty.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie wydaje się przy tym zasadne przyjęte we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich ograniczenie kryteriów oceny respektowania zasady równej ochrony praw majątkowych wyłącznie do tych wymienionych w art. 31 ust. 3 konstytucji. Podejście takie mogłoby bowiem prowadzić w konsekwencji do stwierdzenia, iż ewentualne różnicowanie zakresu ochrony podmiotów danego prawa majątkowego oceniane winno być wyłącznie w oparciu o wartości i zasady wskazane w tym przepisie konstytucji. Zasada wyrażona w art. 64 ust. 2 konstytucji stanowi pochodną ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 konstytucji. W tym też względzie ocena jej respektowania wyjść winna poza materialne kryteria ograniczania praw i wolności wymienione w art. 31 ust. 3 konstytucji. Z drugiej jednak strony wymaga ona zawsze rozważenia, czy dokonane w konkretnej sytuacji zróżnicowanie ochrony prawnej danej kategorii podmiotów da się uzasadnić z punktu widzenia zasady "równości praw" (równości w prawie), kształtowanej także przez wspomniane wyżej przesłanki. W ocenie

Trybunału Konstytucyjnego, przyjęta przez ustawodawcę w art. 62 ustawy o najmie lokali metoda i zakres zróżnicowania sytuacji prawnej najemców odnośnie sposobu określania wysokości zwracanej kaucji, nie spełnia wymogów kształtujących powyższą zasadę. Jeszcze raz podkreślić należy, iż zastrzeżenia budzić musi zwłaszcza niejednoznaczność celu, któremu takie zróżnicowanie miałoby służyć. Obciążenie skutkami prawnymi i finansowymi obiektywnych procesów ekonomicznych jednej tylko strony stosunku prawnego najmu nie znajduje, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, usprawiedliwienia w proklamowanych konstytucyjnie zasadach czy wartościach.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.