

Uniemożliwienie właścicielowi mieszkania korzystania z niego, swobodnego wynajęcia i ustalenia wysokości czynszu najmu według kryteriów rynkowych

Statileo przeciwko Chorwacji (wyrok z 10 lipca 2014r., Izba (Sekcja I), skarga 2027/10)

Sergej Statileo zmarł w lutym 2011 r. Popieranie skargi przed Trybunałem kontynuował jego spadkobierca Boris Filičić. Statileo był właścicielem mieszkania w Splicie zajmowanego od 1955 r. przez najemcę P.A., a następnie od 1973 r. przez innego najemcę - I.T., którzy uzyskali uprawnienie do zamieszkania w nim od władz komunistycznych w trybie szczególnie chronionego najmu. Po wejściu w życie w listopadzie 1996 r. ustawy o najmie mieszkań każdy taki najem uległ automatycznie przekształceniu w najem umowy na czas nieokreślony. Statileo odmówił podpisania umowy najmu z I.T., który w tej sytuacji wniósł przeciwko niemu w maju 1997 r. pozew cywilny, aby uzyskać wyrok ustalający wysokość czynszu chronionego. We wrześniu 2002 r. Sąd Miejski w Splicie nakazał panu Statileo zawarcie umowy najmu z I.T. ustalając równocześnie wysokość należnego czynszu na równoważność ok. 14 euro miesięcznie. Odwołania nie przyniosły rezultatu. Ze względu na to, że Statileo mimo wyroku nadal odmawiał przyjmowania czynszu, I.T. wpłacał go do depozytu sądowego.

W skardze do Trybunału Sergej Statileo zarzucił, że nie mógł korzystać ze swojego mieszkania, swobodnie go wynająć ani ustalić czynszu najmu. Stwierdził, że czynsz chroniony ustalony za jego mieszkanie był 25 razy niższy niż jego wysokość na wolnym rynku (art. 1 Protokołu nr 1).

W ocenie Trybunału doszło w tej sprawie niewątpliwie do ingerencji w spokojne korzystanie przez skarżącego ze swojego mienia. Stanowiła ona środek kontroli korzystania z niego w rozumieniu zdania drugiego art. 1 Protokołu nr 1. Była przewidziana przez ustawę o najmie mieszkań przyjętą w celu zreformowania mieszkalnictwa w Chorwacji w okresie przechodzenia kraju do systemu wolnej gospodarki rynkowej. Jej przepisy przejściowe regulujące "najem chroniony" wymuszały z mocy prawa stosunek najmu na właścicielu mieszkania, z którym najemca miał wcześniej "szczególnie chronioną umowę najmu". Przepisy te utrzymały wiele ograniczeń praw wynajmujących wobec byłych uprzywilejowanych najemców mieszkających w ich mieszkaniach. Ograniczenia te były w większości porównywalne do istniejących wcześniej w przepisach mieszkaniowych obowiązujących w reżimie socjalistycznym.

Zgodnie z przepisami przejściowymi tej ustawy każdy szczególnie chroniony najem mieszkania prywatnego uległ automatycznie przekształceniu w najem umowy na czas nieokreślony. Chociaż można było go rozumieć jako tworzący rodzaj umowy najmu między wynajmującym i najemcą, wynajmujący mieli niewielki, jeśli w ogóle, wpływ na wybór najemcy i istotne elementy takiego porozumienia. Odnosiło się to nie tylko do okresu obowiązywania umowy, ale również do warunków jej rozwiązania. Wynajmujący nie mieli nie tylko swobody odebrania swoich mieszkań i zmiany sposobu korzystania z nich, ale ich prawo do wypowiedzenia najmu: ze względu na potrzeby mieszkaniowe własne albo krewnych, czy z tego powodu, że najemca chroniony był właścicielem innego mieszkania i w rezultacie nie potrzebował ochrony, było znacznie ograniczone.

Na podstawie art. 40 ustawy o wynajmie mieszkań właściciel zamierzający wprowadzić się do mieszkania albo umieścić w nim swoich krewnych może rozwiązać umowę najmu z najemcą chronionym wyłącznie, gdy (1) nie ma innego mieszkania dla siebie i rodziny, jest uprawniony do stałej pomocy społecznej albo w wieku powyżej 60 lat, oraz (2) najemca jest właścicielem odpowiedniego mieszkania w tej samej gminie albo mieście.

W rezultacie system najmu chronionego nie zawierał odpowiednich zabezpieczeń proceduralnych zachowania równowagi interesów. Regulacje te, w połączeniu z ustawowym prawem osób należących w okresie wejścia w życie ustawy o najmie mieszkań do gospodarstwa domowego najemcy to przejścia statusu najemcy chronionego, pozostawiały właścicielom niewiele albo nie pozostawiały wcale możliwości odzyskania swoich mieszkań. Powodem było generalnie bardzo małe prawdopodobieństwo dobrowolnego opuszczenia mieszkania przez najemców chronionych.

Inne obowiązki właścicieli, potencjalnie wiążące się ze znacznymi wydatkami z ich strony, zostały zawarte w przepisach zobowiązujących do utrzymania mieszkania w stanie umożliwiającym zamieszkanie i uiszczania opłat od mieszkań własnościowych do wspólnego funduszu rezerwowego służącego do pokrywania kosztów remontów budynku, w którym znajduje się mieszkanie. Równocześnie, ich prawo do zysków z wynajmu zostało poddane ustawowym ograniczeniom. Właściciele nie mogą swobodnie ustalać czynszu, ponieważ dla każdego mieszkania został obliczony czynsz chroniony zgodnie z formułą przewidzianą prawem. Rząd przyznał, że czynsz obliczony w ten sposób był często niższy niż opłata od mieszkań własnościowych i w rezultacie nie wystarczał nawet na pokrycie kosztów utrzymania pomieszczeń wspólnych i instalacji w budynku, nie mówiąc o kosztach utrzymania samych mieszkań. Ponadto, czynsz chroniony był - co potwierdziły władze - ustalany generalnie na najniższym poziomie. Wynikającą różnicę musieli w rezultacie pokrywać właściciele.

Trybunał szczególnie uderzył fakt, że nawet, jeśli zgodnie z ustawą poziom czynszu chronionego zależy m.in. od dochodów gospodarstwa domowego najemcy, kryterium to działa wyłącznie na jego korzyść, umożliwiając dodatkowe obniżenie czynszu. To prowadziło czasami do paradoksalnych sytuacji - jak opisana przez Ombudsmana w jego raporcie rocznym z 2012r. - kiedy właściciele w podeszłym wieku i ubodzy w rzeczywistości sponsorowali mieszkania najemcom w wieku zdolności do pracy. Paradoks ten był tym większy, ponieważ w latach 1998 - 2012 wskaźnik kosztów budowlanych - jedyny element formuły obliczania poziomu czynszu chronionego pozwalający na jego podnoszenie - wzrósł o 82%, podczas gdy przeciętne wynagrodzenie miesięczne w tym samym okresie podniosło się o 134%, a przeciętna emerytura miesięczna o 65%. Sytuacja właścicieli stała się tym bardziej trudna z powodu objęcia czynszu podatkiem od dochodów osobistych. Ponadto, praktyczne wykluczenie prawa właścicieli do swobodnego dysponowania swoimi mieszkaniami spowodowało obniżenie ich wartości rynkowej.

Do systemu najmu chronionego ani wynikających z niego ograniczeń praw właścicieli nie miał zastosowania żaden termin ustawowy. Ze względu na prawo ustawowe członków gospodarstwa domowego najemcy do przejścia po nim statusu najemcy chronionego, wymienione restrykcje mogły więc obowiązywać przez dwie albo nawet trzy generacje. Jak stwierdził spadkobierca skarżącego, on sam, podobnie jak skarżący, najprawdopodobniej nie będzie mógł korzystać z tego mieszkania za swojego życia.

W 1955r. władze komunistyczne przyznały najem specjalnie chroniony mieszkania skarżącego panu P.A. Przeszedł on następnie na I.T., po tym, jak w 1973r. P.A. wyprowadził się. Wejście w życie ustawy o najmie mieszkań z 5 listopada 1996r. stworzyło coś w rodzaju umowy najmu między skarżącym jako właścicielem i I.T. jako najemcą. Konwencja weszła jednak w życie wobec Chorwacji dopiero rok później, a więc 5 listopada 1997r. Z tego wynikało, że nawet jeśli przez około pięćdziesiąt lat skarżący miał niewielką albo żadną możliwość odebrania swojego mieszkania albo pobierania za nie czynszu w wysokości rynkowej, okres objęty jurysdykcją Trybunału rozpoczął się dopiero 6 listopada

1997r., dzień po wejściu w życie Konwencji w stosunku do Chorwacji, i zakończył wraz z jego śmiercią 6 lutego 2011r. Trwał więc przez ponad trzynaście lat.

Trybunał odnotował poza tym, że skarżący odmówił zawarcia umowy najmu z I.T. Została ona wymuszona na nim wyrokiem Sądu Miejskiego w Splicie z 2 września 2002r. Ponadto, jak wydają się sugerować dokumenty przedstawione przez rząd, skarżący nawet potem odmawiał pobierania czynszu. Fakt ten nie mógł jednak świadczyć przeciwko niemu. Trybunał uznał bowiem, że w okresie około trzynastu lat od ratyfikacji Konwencji przez Chorwację czynsz, do którego był on uprawniony, był tak niski i niewystarczający, że wraz z innymi ograniczeniami własności oznaczał naruszenie ciągłe jego praw majątkowych.

Przez tych trzynaście lat skarżący był uprawniony do miesięcznego czynszu za mieszkanie w wysokości odpowiadającej nieco ponad 13 euro w okresie 5 listopada 1997r. - 31 października 2005r., ponad 21 euro w okresie 1 listopada 2005r. - 8 maja 2008r., oraz ponad 23 euro w okresie od 9 maja 2008r. do jego śmierci 6 lutego 2011r. W tym samym czasie musiał uiszczać miesięczną opłatę od mieszkań własnościowych w wysokości odpowiadającej kwocie ponad 13 euro. Oznaczało to, że przed 1 listopada 2005r. nie miał żadnego zysku z mieszkania, a potem dochód miesięczny netto wynosił równowartość od nieco mniej niż 8 euro do nieco ponad 10 euro.

Skarżący ani jego spadkobierca nie twierdzili, że skarżący ponosił związane z tym mieszkaniem koszty inne niż opłata od mieszkań własnościowych, np. na jego remonty, które zgodnie z prawem właściciele mieli obowiązek przeprowadzać. Uważał również za naturalne, że w sytuacji, gdy odmawiał przyjmowania czynszu chronionego nigdy nie zadeklarował żadnego dochodu z wynajmu organom skarbowym.

Nawet, jeśli poza opłatą od mieszkań własnościowych nie musiał on pokrywać żadnych innych kosztów ani nie płacił podatku dochodowego od czynszu, do jakiego był uprawniony, Trybunał nie mógł nie zauważyć, że kwoty wchodzące w grę – od zera do około dziesięciu euro na miesiąc – były krańcowo niskie. Z trudem można je było uznać za uczciwą rekompensatę za korzystanie z mieszkania. Trybunał nie został przekonany, że tak niskie zyski zabezpieczały interesy skarżącego jako właściciela, w tym uprawnienie do dochodów ze swojej własności.

Tym bardziej, że kwota czynszu poważnie kontrastowała z czynszem rynkowym, jaki skarżący mógłby pobierać. Spadkobierca skarżącego wskazał, że czynsz chroniony za to mieszkanie był 25 razy niższy niż czynsz rynkowy. Rząd tego nie kwestionował. Należało więc uznać, że kwota czynszu chronionego była oczywiście nieproporcjonalna do czynszu rynkowego.

Trybunał wielokrotnie twierdził, że w dziedzinach takich, jak mieszkalnictwo państwa muszą korzystać z szerokiej swobody nie tylko w kwestii istnienia problemu publicznej troski wymagającego podjęcia środków kontroli własności indywidualnej, ale także ich wyboru i implementacji. Kontrola przez państwo wysokości czynszów jest jednym z nich, i często może prowadzić do znacznych obniżek wysokości należnego czynszu.

Władze chorwackie, w kontekście fundamentalnej reformy systemu politycznego, prawnego i ekonomicznego w okresie przejściowym od reżimu socjalistycznego do państwa demokratycznego, stały przed wyjątkowo trudnym zadaniem zachowania równowagi między prawami właścicieli i najemców chronionych, którzy zajmowali mieszkania od długiego czasu. Musiał, z jednej strony, zapewnić ochronę praw własnościowych tych pierwszych, ale również uszanować prawa socjalne drugich - często znajdujących się w trudnym położeniu.

Swoboda ta, niezależnie od tego, jak duża, nie jest nieograniczona, a korzystanie z niej, nawet przy najbardziej skomplikowanej reformie państwa, nie może prowadzić do skutków niezgodnych ze standardami Konwencji. Ogólny interes społeczności wymaga wtedy rzetelnej dystrybucji obciążeń socjalnych i finansowych. Nie może ich ponosić tylko jedna grupa społeczna, niezależnie od wagi interesów innej grupy albo całego społeczeństwa. W takich sytuacjach, korzystanie przez państwo ze swobody nie może prowadzić do skutków oczywiście nieuzasadnionych takich, jak ustalenie czynszu w wysokości umożliwiającej uzyskanie tylko minimalnego zysku.

Biorąc pod uwagę: (a) niewielką wysokość czynszu chronionego, do którego skarżący był uprawniony oraz obciążające go ustawowe obowiązki finansowe, które powodowały, że mógł z wynajmu czerpać tylko minimalny zysk; (b) fakt, że mieszkanie było zajmowane przez około 55 lat, z których ponad 13 upłynęło po wejściu w życie Konwencji w stosunku do Chorwacji oraz że nie mógł on go odzyskać albo pobierać czynszu na warunkach rynkowych za swojego życia, a także ze względu na wymienione ograniczenia praw właściciela dotyczące możliwości rozwiązania chronionych najmów i brak odpowiednich gwarancji proceduralnych równowagi konkurencyjnych interesów właścicieli i najemców chronionych, Trybunał nie dopatrywał się wymagań interesu ogólnego mogących usprawiedliwiać tak szerokie ograniczenia jego praw majątkowych. Stwierdził brak uczciwej dystrybucji obciążeń socjalnych i finansowych będących skutkiem reformy mieszkalnictwa. Indywidualne obciążenia skarżącego jako właściciela były nieproporcjonalne i nadmierne, ponieważ musiał ponosić większość kosztów socjalnych i finansowych zapewnienia mieszkania dla I.T. i jego rodziny. Z tego wynikało, że władze chorwackie, niezależnie od posiadanej szerokiej swobody decyzji, nie zachowały właściwej równowagi między ogólnymi interesami społeczności i prawami majątkowymi skarżącego.

Wniosku tego nie zmienił argument rządu, że system najmu chronionego ograniczył prawa majątkowe skarżącego w mniejszym stopniu niż wcześniejszy reżim najmu szczególnie chronionego. Po ratyfikacji Konwencji wszystkie działania lub zaniechania państwa muszą bowiem być z nią zgodne. W rezultacie nastąpiło naruszenie art.1 Protokołu nr 1 do Konwencji (jednogłośnie).

Trybunał, orzekając w tej sprawie naruszenie art.1 Protokołu nr 1, skoncentrował się w pierwszej kolejności na jej konkretnych okolicznościach, dodał jednak w drodze obserwacji ogólnej, że problem, który doprowadził do naruszenia, wynikał z samego ustawodawstwa, rozstrzygnięcie to wykraczało więc poza interesy samego skarżącego. Była to więc sprawa, w której państwo powinno podjąć odpowiednie środki ustawodawcze i inne o charakterze ogólnym mające zapewnić delikatną równowagę między interesami właścicieli - w tym ich uprawnienie do zysków z własności - i ogólnym interesem społeczności, w tym zabezpieczenia dostępu do mieszkań osobom mniej zamożnym – zgodnie z zasadami ochrony praw majątkowych na podstawie Konwencji. Reforma ustawodawcza jest aktualnie w toku. Do Trybunału nie należy określanie sposobu równoważenia praw właścicieli i najemców. Wskazał główne braki obowiązującego ustawodawstwa, a więc nieodpowiedni poziom czynszu chronionego na tle obciążeń finansowych właścicieli, restrykcyjne warunki rozwiązania najmu chronionego oraz brak ograniczenia w czasie obowiązywania w konkretnym przypadku systemu takiego najmu. Z zastrzeżeniem monitoringu przez Komitet Ministrów państwo zachowuje swobodę wyboru środków wypełnienia swoich obowiązków na podstawie art.46 wynikających z wyroku Trybunału.

Chorwacja musi zapłacić spadkobiercy skarżącego 8,2 tys. euro jako zadośćuczynienie za szkody materialne, 1,5 tys. euro jako zadośćuczynienie za krzywdę moralną oraz zwrócić mu koszty i wydatki.

Uwagi:

Sprawa dotycząca kwestii delikatnej równowagi interesów w sprawach mieszkaniowych: różnych problemów na tym tle, z których część zachowuje aktualność również u nas.