

Справа “Хуттен-Чапска проти Польщі” (Hutten-Czapska v. Poland)

У рішенні, ухваленому 22 лютого 2005 року у справі “Хуттен-Чапска проти Польщі”, Суд постановив, що:

- було порушено ст. 1 Першого протоколу до Конвенції;
- в основі порушення лежить системна проблема, пов’язана з існуванням законодавства, яке забороняє орендодавцям житла підвищувати орендну плату за нього;
- шляхом вжиття правових та інших заходів держава повинна забезпечити наймодавцям можливість отримувати розумну плату за оренду житла.

Питання про справедливу сатисфакцію (відповідно до ст. 41 Конвенції) не було готовим до вирішення. Суд призначив сплатити заявниці 13000 євро на відшкодування судових витрат.

Обставини справи

Заявниця Марія Хуттен-Чапска є громадянкою Франції польського походження, народилась 1931 року і проживає у м. Андресі (Andresy), Франція. Вона є власницею будинку та земельної ділянки у м. Гдиня (Польща).

За часів комуністичного режиму батьків заявниці було позбавлено можливості володіти будинком. Це сталося після того, як відповідно до декрету 1946 року багатоквартирні будинки, які знаходились у приватній власності, переходили у відання місцевих державних органів. Відтак, ці органи набули повноваження здавати в оренду житло, отримане у зазначений спосіб під свій контроль.

У вересні 1990 року заявниця успадкувала від батьків будинок. У липні 1991 року вона набула прав управління ним. На той час у будинку залишались проживати квартиронаймачі.

Заявниця ініціювала низку цивільних та адміністративних судових процесів з метою отримання дозволу на виселення наймачів, щоб мати можливість самій володіти й користуватися будинком. Втім, свого не домоглася.

У 1994 році у Польщі були запроваджені нові правила, які стосувались орендних прав приватних власників житла. Відповідно до цих правил на власників-наймодавців було покладено обов’язки щодо здійснення необхідних робіт для утримання житла в належному стані. До того ж їм було заборонено вільно встановлювати таку орендну плату, якої було б достатньо принаймні для відшкодування витрат, пов’язаних із утриманням житла. Відповідно до статистичних підрахунків, наймодавці могли отримувати від оренди в середньому не більш як 60 % вартості обов’язкових витрат на утримання житла. Згадане законодавство також запроваджувало додаткові обмеження на припинення оренди за ініціативою власника житла.

У 2001 році набув чинності закон, який мав дещо поліпшити цю ситуацію. Проте й надалі збереглися основні обмеження на оренду, наприклад, ті, що стосувались обов’язкового утримання житла чи припинення оренди з ініціативи власника. Крім того, встановлювалась нова процедура для запобігання випадкам незаконного підвищення орендної плати. За новим законом ця плата могла перевищувати вартість ремонтних робіт, пов’язаних з утриманням будинку, не більш як на 3 %. У випадку заявниці межа орендної плати у 2004 році становила 1285 польських злотих (приблизно 316 євро).

У своїх трьох рішеннях від 12 січня 2000 року, 10 жовтня 2000 року та 2 жовтня 2002 року Конституційний суд Польщі визнав неконституційними положення “орендних” законів від 1994 і 2001 років, вказавши зокрема на “непропорційний та надмірний тягар”, який вони покладали на орендодавців житла. Після припинення чинності зазначених положень заявниця отримала змогу підвищити орендну плату. Отож, відтоді вона почала отримувати суму, яка вже на 10 % перевищувала вартість щорічних ремонтних робіт і становила 5, 15 злотих (приблизно 1,27 євро) за один квадратний метр площі.

1 січня 2005 року набули чинності нові зміни до закону 2001 року, відповідно до яких орендна плата могла перевищувати вартість щорічних ремонтних робіт не більш як на 10%.

Зміст рішення Суду

Посилаючись на ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, заявниця скаржилась на те, що впродовж тривалого часу вона була позбавлена, з одного боку, можливості самостійно володіти та користуватися своїм житлом, а з другого, отримувати за його оренду належну плату.

Суд зауважив, що до ухвалення “орендних” законів 1994 та 2001 років призвели об’єктивні передумови. Передусім далось взнати істотне зменшення житлового будівництва, що створило на ринку нерухомості ситуацію нестачі житла як для продажу, так і для оренди, а відтак призвело до значного підвищення орендної плати за житло. Метою зазначеного законодавства був соціальний захист насамперед тих орендарів, котрі опинились у скрутному матеріальному становищі. До того ж, передбачалось, що запроваджений контроль держави над орендою приватного житла матиме тимчасовий характер. Норми діятимуть на час подолання кризової ситуації, допоки держава зможе віддати встановлення умов оренди на повний вільний розсуд власника та орендаря житла.

З огляду на зазначені обставини, Суд визнав, що втручання держави у права орендодавців відповідало законній меті, власне – забезпеченню загального інтересу.

Суд відзначив, що оцінка впливу відповідного житлового законодавства на права власності заявниці має бути здійснена диференційовано стосовно кожного з трьох законів 1994, 2001 та 2004 років.

Даючи оцінку закону 1994 року, Суд вказав, що можна вважати виправданим обмеження прав приватних орендодавців шляхом встановлення для них верхньої межі орендної плати. Такий крок держави був обумовлений передусім негативними соціальними наслідками, які супроводжували реформування ринку житла. До того ж передбачалось, що ці обмеження матимуть тимчасовий характер. Втім, Суд, з іншого боку, звернув увагу на те, що у законі не встановлювались жодні механізми компенсації коштів, витрачених на утримання житла, для відшкодування яких одержуваної орендної плати було недостатньо. Адже у той час плата за оренду могла забезпечити повернення в середньому лише 60 % коштів, затрачених на ремонт приміщення. Оцінивши усі наслідки для заявниці, до яких спричинились згадані законодавчі обмеження, Суд дійшов висновку, що ці обмеження порушили саму сутність права власності заявниці.

Стосовно закону 2001 року Суд вказав, що встановлення у ньому процедури контролю за підвищенням приватними орендодавцями орендної плати було істотним обмеженням права власності заявниці. Таке обмеження не могло бути виправданим навіть з огляду на законну мету, яка визначалась як поліпшення стану забезпечення громадян житлом.

Оцінюючи закон 2004 року, Суд передусім наголосив на тому, що у ньому не передбачалось жодних процедур компенсації приватним орендодавцям витрат на проведення обов’язкового регулярного ремонту житла. Адже упродовж років для повернення цих витрат орендної плати аж ніяк не вистачало. Суд також відзначив, що не можна було вважати істотним поліпшенням ситуації для орендодавців положення закону, згідно з яким орендна плата тепер могла перевищувати вартість щорічних ремонтних робіт, але не більш як на 10 %.

Суд визнав, що впродовж років на ринку нерухомості у Польщі була складна ситуація. Вона виявлялась, зокрема, у різкому скороченні пропозицій для продажу й оренди житла та в істотному підвищенні цін на житло. Такий стан речей вимагав від держави вживати непростих заходів задля системного розширення можливостей набуття житла. Отож, з огляду на це, можна вважати виправданими не лише обмеження орендодавців у можливостях розривати договори оренди за своєю ініціативою, але й покладення на них обов’язку встановлювати низьку орендну плату, яка могла цілком не відповідати справжній ринковій ціні. Втім Суд аж ніяк не зміг виправдати те, що держава не вжила жодних заходів для

компенсації заявниці та іншим орендодавцям матеріальних втрат, яких вони зазнавали у зв'язку із дією зазначених обмежень. Адже заявниця так і не змогла повернути кошти, витрачені нею на утримання будинку, не кажучи вже про отримання принаймні мінімального прибутку впродовж кількох років.

Суд зауважив, що Конституційний суд Польщі у своїх рішеннях із даного питання вказував на те, що згадані реформи щодо поліпшення стану житлового забезпечення певних категорій громадян здійснювались головним чином коштом орендодавців. Відтак, держава мала зобов'язання якомога швидше ліквідувати негативні наслідки дії відповідного законодавства. Це зобов'язання випливало із принципів законності та передбачуваності права, які лежать в основі ст. 1 Першого протоколу до Конвенції. Суд водночас наголосив, що виконання державою цього зобов'язання аж ніяк не обмежувало її у можливостях вдатися й до інших способів забезпечення прав орендарів житла.

Оцінивши вплив житлової реформи загалом, Суд дійшов висновку, що реформа покладала непропорційно надмірний тягар на орендодавців, зокрема на заявницю. Отож, Суд постановив, що мало місце порушення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції.

Суд відзначив, що скарга заявниці була вибрана Судом першою з-поміж численних заяв польських громадян, які опинилися в аналогічній ситуації. За загальними підрахунками реформа зачепила приблизно 100 000 орендодавців. Тому Суд після завершення розгляду даної справи по суті дійшов висновку про існування у державі системної проблеми. Такою проблемою є, власне, згадане житлове законодавство. Це законодавство й досі продовжує обмежувати приватних орендодавців у можливостях отримувати таку плату за оренду житла, яка б розумно та пропорційно узгоджувалася з витратами на його утримання.

Суд, відтак, постановив, що Польща має вжити належних законодавчих та інших заходів задля забезпечення заявниці та іншим орендодавцям можливості отримувати розумну плату за оренду житла.

Насамкінець Суд відзначив, що до його компетенції не належить вирішення питання про те, який рівень орендної плати мав би бути розумним у ситуації заявниці чи на ринку житла у країні загалом. Також не є завданням Суду пропонувати державі конкретні механізми, що могли б пом'якшити негативні наслідки дії відповідного житлового законодавства. Ст. 46 Конвенції надає державі право самій вибирати способи виконання зобов'язань, які породжуються для неї рішенням Суду у конкретній справі.

Реферативний переклад з англійської мови та опрацювання рішення здійснено у Львівській лабораторії прав людини і громадянина НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України М.Ю. Пришляк та П.М. Рабіновичем.