

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA
CZWARTA SEKCJA

Sprawa SCHIRMER przeciwko POLSCE¹

(SKARGA nr 68880/01)

WYROK – 21 września 2004 r.

W sprawie Schirmer przeciwko Polsce,
Europejski Trybunał Praw Człowieka (Czwarta Sekcja), zasiadając jako Izba
składająca się z następujących sędziów:

Sir Nicolas BRATZA, *przewodniczący*,
Pan M. PELLONPÄÄ,
Pani V. STRÁŽNICKÁ,
Pan R. MARUSTE,
Pan S. PAVLOVSKI,
Pan L. GARLICKI,
Pan J. BORRERO BORRERO, *sędziowie*,
oraz Pan M. O'BOYLE, *Kanclerz Sekcji*,

obradując na posiedzeniu zamkniętym 31 sierpnia 2004 r.,
wydaje następujący wyrok, który został przyjęty w tym dniu:

POSTĘPOWANIE

1. Sprawa wywodzi się ze skargi (nr 68880/01) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej wniesionej do Trybunału Praw Człowieka na podstawie artykułu 34 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności („Konwencja”) przez obywatelkę Rzeczypospolitej Polskiej, panią Henrykę Schirmer („skarżąca”), która urodziła się w 1915 r. i mieszka w Warszawie.

¹ Wyrok ten stanie się prawomocny zgodnie z warunkami określonymi przez artykuł 44 § 2 Konwencji. Wyrok ten podlega korekcie wydawniczej przed jego opublikowaniem w ostatecznej wersji.

2. Polski Rząd („Rząd”) reprezentowany był przez pełnomocnika, pana K. Drzewickiego, a następnie pana J. Wołosiewicza z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

3. Skarżąca zarzucała na podstawie artykułu 1 Protokołu nr 1, że doszło do ingerencji w jej prawo do swobodnego korzystania z własności. Twierdziła, że sądy oddaliły jej pozew o eksmisję najemcy zamieszkującego w mieszkaniu do niej należącym, pomimo tego, iż zaoferowała najemcy wynajem mieszkania zamiennego.

4. Skarga została przydzielona Czwartej Sekcji Trybunału (artykuł 52 § 1 Regulaminu Trybunału). Wewnątrz tej Sekcji ustanowiono Izbę (artykuł 27 § 1 Konwencji), która miała zająć się sprawą zgodnie z artykułem 26 § 1 Regulaminu Trybunału.

5. 12 marca 2002 r. Trybunał uznał skargę za częściowo niedopuszczalną i postanowił zakomunikować Rządowi zarzut dotyczący domniemanego naruszenia praw skarżącej do własności. Decyzją z 13 maja 2003 r. Trybunał uznał skargę w pozostałej części za dopuszczalną.

FAKTY

A. Okoliczności sprawy

6. W 1996 r. skarżąca złożyła do Sądu Rejonowego w Warszawie pozew o eksmisję pani J. z mieszkania, które było jej własnością. Domagała się także zapłaty zaległego czynszu w kwocie 4.371,17 zł. Twierdziła, że wypowiedziała najem w wyniku powtarzającego się niepłacenia przez panią J. czynszu w terminie. Pani J. zajmowała mieszkanie na podstawie decyzji administracyjnej, wydanej w ramach tzw. szczególnego trybu najmu (zob. § 18 poniżej). Decyzja administracyjna była podstawą dla chronionej umowy najmu pomiędzy stronami. W oparciu o nią najemca płacił czynsz regulowany, a stosunek najmu nie mógł być zakończony przez najemcę.

7. W styczniu 1999 r. skarżąca zaoferowała pani J. mieszkanie zamienne i złożyła nowy pozew o eksmisję, oparty o art. 56 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Następnie wycofała roszczenie związane z niepłaceniem przez najemcę czynszu.

8. 6 sierpnia 1999 r. sąd wydał wyrok. Nakazał pani J. zapłacenie zaległego czynszu w kwocie 459,15 zł i oddalił pozew o eksmisję. Sąd przyznał, że skarżąca zaproponowała pani J. mieszkanie zamienne, zanim zaczęła domagać się eksmisji. Wskazał jednakże, że art. 56 § 7 ustawy z 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych przewidywał, że mieszkanie proponowane najemcy jako mieszkanie zamienne musi być własnością osoby domagającej się eksmisji (patrz § 20 poniżej). Natomiast mieszkanie, które

skarżąca zaproponowała pani J. było własnością spółdzielni mieszkaniowej, a skarżącej przysługiwało w stosunku do niego jedynie ograniczone prawo. Sąd uznał:

„Powódce służy do tego lokalu prawo spółdzielcze własnościowe, które choć względnie szerokie, jest jednak ograniczone szeregiem przepisów ustawy Prawo spółdzielcze i nie może być utożsamiane z własnością. Sąd jest związany ustawami, a brzmienie właściwych przepisów ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych [dotyczących wymogów, jakie musi spełniać mieszkanie zastępcze] jest jednoznaczne.”

9. Sąd uznał także, że nie był upoważniony do przyjęcia założenia, iż ustawodawca omyłkowo wskazał w tym przepisie na własność i że rozumiał przez nią również własnościowe prawo do lokalu.

10. Sąd uznał w konkluzji, że zgodnie z ustawą z 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych, eksmisja wynajmującego, jeżeli została poprzedzona przez ofertę lokalu zamiennego, była wyjątkiem od generalnej zasady, że właściciel nie może żądać eksmisji najemcy, jeżeli wypełnia on swoje ustawowe obowiązki. Z tych względów rozszerzająca interpretacja przepisów dotyczących tego wyjątku nie jest dopuszczalna.

11. W tym samym wyroku sąd rejonowy umorzył postępowanie w zakresie wycofanego roszczenia.

12. Skarżąca odwołała się. Twierdziła, że ustawa o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych nie powinna być interpretowana w jej sprawie w literalny sposób zaproponowany przez sąd rejonowy. Uważała, że głównym zamierzeniem przepisów dotyczących eksmisji najemców była ochrona praw własnościowych właścicieli. Z drugiej strony celem tych przepisów było także zapewnienie najemcom skutecznego prawa do nieprzerwanego i spokojnego korzystania z mieszkania. W związku z tym przepisy te wymagały od właścicieli zapewniania najemcom lokali zamiennych. W świetle tego celu ustawy, interpretacja zastosowana przez sąd jest zbyt restrykcyjna. W konsekwencji zakwestionowanym wyrokiem chronione były jedynie prawa najemcy, ze szkodą dla praw właściciela. Skarżąca podkreśliła, że lokal zamienny, który zaproponowała pani J. dawał jej możliwość spokojnego korzystania z zamieszkania. Celem przepisu zastosowanego w sprawie było zasadniczo zabezpieczenie pozycji najemcy w mieszkaniu zamiennym i uniemożliwienie jego eksmisji z niego. Mieszkanie zaproponowane przez skarżącą gwarantowało taką pewność, chociaż nie była ona właścicielką mieszkania, a posiadała w stosunku do niego inne prawo *in rem*, bliskie w swej naturze do własności. Z tych przyczyn skarżąca uznała, że oddalenie jej powództwa o eksmisję, co uniemożliwiło jej zamieszkanie w swoim własnym mieszkaniu, stanowiło naruszenie jej prawa własności.

13. Skarżąca przedłożyła także deklarację spółdzielni mieszkaniowej, w której wyrażona była zgoda na to, by mieszkanie skarżącej zostało wynajęte pani

J. do końca 2004 r., tj. do czasu wyznaczonego w ustawie z 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych, w którym obowiązywał system ochrony lokatorów.

14. 20 grudnia 1999 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił apelację skarżącej. Wskazał, że cel przepisu może być wykorzystany jako pomoc do jego interpretacji jedynie, gdy analiza językowa tekstu okazała się nieskuteczna. Biorąc pod uwagę jasne sformułowanie niniejszego przepisu i jednoznaczne odniesienie do wymogu „własności” w stosunku do lokalu zamiennego, sąd stwierdza, że nie zachodził tu taki przypadek. Przepis, na którym oparł się sąd rejonowy, przyznawał właścicielom szczególne prawa poprzez umożliwienie skarżącej zaproponowania najemcy lokalu zamiennego w sytuacji, kiedy wywiązywała się ona z warunków umowy najmu. Te prawa o specjalnym charakterze nie mogą być interpretowane w sposób rozszerzający na szkodę najemców.

15. 14 marca 2000 r. Sąd Okręgowy w Warszawie odrzucił odwołanie skarżącej od wyroku z 20 grudnia 1999 r., jako że nie było ono przewidziane przez prawo.

16. 28 lutego 2001 r. Sąd Najwyższy oddalił jej odwołanie od wyroku Sądu Okręgowego z 14 marca 2000 r.

B. Właściwe prawo krajowe

1. Zakończenie umowy najmu

17. Od 1945 r. zgodnie z kolejnymi aktami zawierającymi przepisy mieszkalne, sprawy mieszkalnictwa były poddane kontroli państwa. Najbardziej charakterystyczną cechą tego systemu, zwanego „szczególnym trybem najmu”, zgodnie z przepisami ustawy z 1974 r. o Prawie mieszkaniowym, było to, że umowy najmu nawiązywane były na podstawie decyzji administracyjnych. Z przyczyn praktycznych, decyzje te zastępowały umowy cywilne pomiędzy właścicielami i najemcami. W systemie tym właściciele nie mogli wybierać najemców, ponieważ byli oni narzucani przez władze administracyjne. Najemcy płacili czynsz regulowany, a właściciele nie mogli wypowiedzieć najmu.

18. „Szczególny tryb najmu” został zniesiony ustawą z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. W ustawie tej utrzymany został jednak system ochrony lokatorów, który przewidywał ochronę przeciwko wypowiedzeniu najmu nawiązanego na podstawie decyzji administracyjnej.

19. Zgodnie z przepisami przejściowymi tej ustawy, najem chroniony, którego źródłem były decyzje administracyjne wydane w przeszłości w ramach szczególnego trybu najmu, powinien być traktowany jako najem umowny zawarty na czas nieokreślony i regulowany przepisami ustawy z 1994 r. Do 31 grudnia 2004 r. czynsze płacone za ten najem miały podlegać regulacji.

20. Ustawa z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych przewidywała, we właściwym zakresie:

„Artykuł 32. 1. ... wynajmujący może wypowiedzieć najem, jeżeli najemca:

(2) jest w zwłoce z zapłatą czynszu lub opłat ... co najmniej przez dwa pełne okresy płatności, pomimo uprzedzenia na piśmie o zamiarze wypowiedzenia najmu i wyznaczenia dodatkowego, miesięcznego terminu do zapłaty zaległych i bieżących należności ...

Artykuł 56. 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....”.

4. W razie, gdy właściciel ... 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 § 2. ...

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.”

21. Ustawa z 1994 r. została zastąpiona przez ustawę z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie kodeksu cywilnego, która weszła w życie 10 lipca 2001 r.

22. Artykuł 11 ustawy przewiduje we właściwym zakresie:

„...właściciel może wypowiedzieć stosunek prawny, o ile zamierza zamieszkać w należącym do niego lokalu, ... jeżeli właściciel dostarczy mu (lokatorowi – *wyjaśnienie dodane*) lokal zamienny.”

2. *Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego*

23. Wzmianka o spółdzielczym własnościowym prawie do lokalu znajduje się w kodeksie cywilnym w rozdziale dotyczącym ograniczonych praw rzeczowych. Szczegóły dotyczące tej instytucji opisane są w ustawie Prawo spółdzielcze z 16 września 1982 r. Ustawa ta przewiduje:

„Art. 213 § 1. W budynkach stanowiących własność spółdzielni mieszkaniowej członkom przysługuje prawo używania przydzielonych im lokali mieszkalnych ... (spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego).

Art. 223 § 1. Własnościowe prawo do lokalu jest prawem zbywalnym, przechodzi na spadkobierców i podlega egzekucji. Jest ono ograniczonym prawem rzeczowym.

§ 2. Skuteczność zbycia zależy od przyjęcia nabywcy w poczet członków spółdzielni....

Art. 226 § 1. Członek spółdzielni jest zobowiązany do uczestniczenia w kosztach budowy, korzystania i utrzymania własności spółdzielni ... oraz innych zobowiązaniach spółdzielni przez wniesienie wkładu budowlanego ..., w wysokości odpowiadającej całości kosztów budowy przypadających na jego lokal oraz przez uiszczanie opłat związanych z używaniem lokalu. ...”

24. Zgodnie z artykułem 217 i 238 ustawy Prawo spółdzielcze, osoba, do której należy własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu może wynająć to mieszkanie osobom trzecim lub zezwolić im na bezpłatne korzystanie z niego, o ile spółdzielnia wyrazi na to zgodę. Trybunał Konstytucyjny stwierdził w swoim wyroku z 29 czerwca 2001 r., że te przepisy były niezgodne z konstytucyjnymi gwarancjami swobodnego korzystania z prawa własności. Powodem niekonstytucyjności było to, że przepisy te zbyt znacząco ograniczały istotę spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w sposób nie dający się pogodzić z naturą tego prawa *in rem* i przyznawały zbyt silną pozycję spółdzielniom w stosunku do członków.

PRAWO

I. DOMNIEMANE NARUSZENIE ARTYKUŁU 1 PROTOKOŁU NR 1 DO KONWENCJI

25. Skarżąca zarzucała, że doszło do ingerencji w jej prawo do swobodnego korzystania z własności. Twierdziła, że mimo że zaproponowała swojemu najemcy wynajem mieszkania zamiennego, sądy krajowe oddaliły jej pozew o eksmisję jedynie z tego względu, że nie była właścicielką mieszkania, a przysługiwało jej tylko tzw. spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego. Skarżąca oparła się na artykule 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, który 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. Stanowiska stron

26. Rząd twierdził, że ustawa z 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych, w oparciu o którą Sąd Rejonowy w Warszawie wydał wyrok kwestionowany w niniejszej sprawie, służyła ogólnemu interesowi i chroniła uzasadnione prawa najemców.

27. Rząd utrzymywał, że w sprawie skarżącej sądy odmawiały wydania wyroku eksmisyjnego w stosunku do pani J. do mieszkania zamiennego zaproponowanego przez skarżącą, ponieważ nie było ono jej własnością. Skarżącej przysługiwało jedynie spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Dlatego też nie spełniała jednoznacznego warunku przewidzianego w ustawie o najmie lokali, w zakresie lokali zamiennych, które musiały być własnością osób domagających się eksmisji.

28. Rząd przypomniał, że własność nie może być konstruowana jako prawo absolutne. Istnieją okoliczności, w których może ona być ograniczona. Rząd zgodził się, że przepisy, na których oparły się sądy krajowe, wydając podważane wyroki, ograniczyły prawo własności skarżącej. Jednakże zgodnie z jego argumentacją, ograniczenia te nie były na tyle poważne, by uznać je za niezgodne z artykułem 1 Protokołu nr 1. Wymóg, by wynajmujący był właścicielem lokalu zaproponowanego najemcy jako mieszkanie zamienne, był podyktowany chęcią zabezpieczenia pozycji prawnej najemców. Jego celem było to, by ich sytuacja w nowym mieszkaniu nie pogorszyła się w porównaniu do tej, jaką mieli w mieszkaniu dotychczas zajmowanym na mocy najmu umownego, którego podstawą była jednakże decyzja administracyjna. Ustawodawca starał się w szczególności uniknąć sytuacji, kiedy przesiedlony najemca zagrożony byłby eksmisją. Środki wybrane przez ustawodawcę w celu realizacji tych zmierzeń były proporcjonalne, zdaniem Rządu, do uprawnionego celu realizowanego przez regulacje w zakresie mieszkalnictwa. Rząd stwierdził, że zachowana została równowaga pomiędzy prawami skarżącej i prawami najemcy.

29. Skarżąca podkreśliła przede wszystkim, że mieszkanie zamienne, które zaproponowała pani J., znajdowało się w tym samym mieście, co mieszkanie, które zajmowała ona kamienicy czynszowej, będącej współwłasnością skarżącej i wyposażone było w te same udogodnienia techniczne. Wskazała ponadto, że nie było sporu pomiędzy stronami co do tego, iż w stosunku do tego mieszkania należało jej się niepodważalne spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Celem przepisów ustawy z 1994 r. o najmie lokali, dotyczących warunków, jakie musiało spełniać mieszkanie zamienne, było zapewnienie bezpieczeństwa prawnego przemieszczonemu najemcom. Najemca powinien mieć prawo zajmowania mieszkania zamiennego, które to prawo nie mogło być kwestionowane ani przez właściciela mieszkania, ani przez strony trzecie. Były to, jak stwierdziła skarżąca, całkowicie uzasadnione względy. Podkreśliła też, że mieszkanie zamienne, które zaproponowała najemcy całkowicie spełniało te warunki. Chociaż prawdą było, że własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu

przewidziane w ustawie Prawo spółdzielcze z 1982 r., nie było identyczne z pełną własnością w rozumieniu kodeksu cywilnego, jednak mogło być przyrównane do tego prawa; było także prawem *in rem*, podlegającym sprzedaży i dziedziczeniu. Ponadto, tak długo, jak pani J. opłacała czynsz miesięczny spółdzielni za mieszkanie zamienne, prawo praktycznie nie przewidywało okoliczności, w których jej uprawnienia mogłyby wygasnąć.

30. Skarżąca podkreśliła, że ustawa Prawo spółdzielcze, obowiązująca w rozpatrywanym czasie, nakazywała otrzymanie zgody spółdzielni na wynajem mieszkania przez innego członka spółdzielni lub stronę trzecią. Jednak nie podlegało dyskusji pomiędzy stronami, że spółdzielnia wyraziła zgodę na przejęcie mieszkania skarżącej przez panią J.

31. Skarżąca podsumowała, że sądy krajowe interpretowały prawo literalnie, podczas gdy nie mogło być intencją ustawodawcy zabezpieczenie lokali zamiennych dla najemców bez uwzględnienia uzasadnionych interesów właścicieli do mieszkania w swoich własnych lokalach.

B. Ocena Trybunału

32. Trybunał przypomina, że artykuł 1 Protokołu nr 1 zawiera trzy oddzielne zasady. Zostały one opisane następująco (w *James i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, wyrok z 21 lutego 1986, Seria A nr 98, s. 29-30, § 37; zob. także, m.in., *Belvedere Alberghiera S.r.l. przeciwko Włochom*, nr 31524/96, § 51, ECHR 2000-VI):

„Zasada pierwsza, zawarta w zdaniu pierwszym pierwszego akapitu, 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, m.in. 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 drugą

i trzecią dotyczące konkretnych sposobów ingerencji w prawo do poszanowania mienia, należy interpretować w świetle ogólnego charakteru zasady pierwszej.”

33. W niniejszej sprawie Trybunał stwierdza, że nie doszło do wywłaszczenia *de facto*, ani do przekazania własności. Działania, na które skarżyła się skarżąca, tj. odmowa wydania wyroku o eksmisji najemcy z tego powodu, że mieszkanie zamienne zaproponowane przez skarżącą nie było jej własnością w cywilnoprawnym rozumieniu tego pojęcia, stanowiło regulację sposobu korzystania z własności. W związku z tym do okoliczności niniejszej sprawy zastosowanie znajduje artykuł 1.

34. Trybunał przypomina, że drugi paragraf zastrzega na rzecz państw prawo wydawania takich ustaw, które wydają się konieczne dla regulowania sposobu

korzystania z własności w zgodzie z interesem powszechnym. Takie ustawy są szczególnie częste w zakresie mieszkalnictwa, które w nowoczesnych społeczeństwach jest głównym przedmiotem zainteresowania polityki socjalnej i ekonomicznej. W celu realizowania takiej polityki, ustawodawca musi mieć szeroki margines swobody oceny, zarówno co do możliwości stwierdzenia istnienia problemu wagi publicznej uzasadniającego środki kontroli, jak i co do wyboru konkretnych zasad realizowania tych środków. Trybunał będzie respektował wybory dokonane przez ustawodawcę co do tego, co leży w powszechnym interesie, chyba że wybory te w sposób oczywisty nie mają uzasadnionych podstaw (Spadea i Scalabrino przeciwko Włochom, wyrok z 28 września 1995 r., Seria A nr 315-B, p. 24, § 28; Immobiliare Saffi przeciwko Włochom, [WI], no. 22774/93, § 46, ECHR 1999-V oraz Mellacher i inni przeciwko Austrii, wyrok z 19 grudnia 1989 r., Seria A nr 169, p. 26, § 45).

35. W trakcie ingerencji w swobodne korzystanie z własności musi być zachowana właściwa równowaga pomiędzy potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa a wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki. Wysiłek, by zachować tę równowagę, jest odzwierciedlony w całej strukturze artykułu 1. Wymagana równowaga nie będzie zachowana, jeżeli jednostka musi ponosić indywidualny i nadmierny ciężar (zob. m.in., *Sporrong i Lönnroth przeciwko Szwecji*, wyrok z 23 września 1982 r., Seria A nr 52, s. 26 ind 28, §§ 69 i 73). Ujmując to założenie w innych słowach, należy stwierdzić, że musi być zachowana uzasadniona relacja proporcjonalności pomiędzy środkami zastosowanymi i celem, który miał być realizowany (zob. np. *James i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, wyrok z 21 lutego 1986 r., Seria A. nr 98, p. 34, § 50).

36. Trybunał zauważa, że w wyniku kwestionowanych wyroków najemcy pozwolono zostać w mieszkaniu, które było własnością skarżącej, podczas, gdy skarżąca nie mogła w nim mieszkać. Ponadto, zgodnie z ustawodawstwem dotyczącym mieszkalnictwa obowiązującym w danym czasie, najemca miał opłacać czynsz regulowany za mieszkanie skarżącej do końca grudnia 2004 r. Czynsz ten był określony zgodnie z przepisami ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych z 1994 r. Doszło więc do ingerencji w prawo chronione artykułem 1 Protokołu 1 do Konwencji.

37. Trybunał odnotowuje argument Rządu, że ustawa z 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, a w szczególności przepisy dotyczące lokali zamiennych, służyły ochronie praw najemców. Wyroki wydane w niniejszej sprawie, oparte na tej ustawie, były zgodne z prawem. Skarżąca była tego samego zdania. Trybunał nie widzi więc przyczyn, by wyciągnąć inne wnioski.

38. Oceniając proporcjonalność ingerencji, Trybunał uznaje, że główną zasadą, na której opierały się przepisy ustawy z 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych, zastosowaną przez sądy krajowe było zabezpieczenie praw

najemcy w lokalu zamiennym. Takie założenie musi być uznane za uzasadnione, w szczególności w sytuacji braku mieszkań. Przepis ten powinien być także oceniany

w świetle różnych form kontroli państwa w sferze mieszkalnictwa w Polsce na przestrzeni wielu lat (zob. §§ 17-20 powyżej), które miały także zastosowanie do mieszkania, należącego do skarżącej i zajmowanego przez panią J. Zgodnie z tymi regulacjami, prawo własności właścicieli było poddane wielu ograniczeniom. Administracyjna kontrola najmu w zasadzie została zniesiona przez ustawę z 1994 r., zgodnie z którą najem, którego źródłem były decyzje administracyjne wydane w przeszłości w ramach szczególnego trybu najmu, powinien być oceniany jako najem umowny zawarty na czas nieokreślony. Trybunał zauważa, że stopniowe zmniejszanie publicznej kontroli nad własnością prywatną, pomimo iż zasadniczo zgodne z założeniami gospodarki rynkowej, prowadziło do sytuacji obowiązującej w czasie właściwym dla niniejszej sprawy, w której prawa właścicieli pozostawały w konflikcie z niektórymi prawami nabytymi przez lata przez najemców na gruncie kolejnych ustaw na temat szczególnego trybu najmu. Trybunał zauważa, że skomplikowane problemy natury prawnej i socjalnej mogą doprowadzić w konsekwencji do konieczności zrównoważenia praw właścicieli z prawami najemców w trwającym procesie stopniowego zmniejszania restrykcyjności zasad dotyczących najmu prywatnych mieszkań. Zasady te obowiązywały od 1945 r. do 1994 r. i zostały następnie zastąpione przez reżim przejściowy przewidziany ustawą z 1994 r. i kolejną ustawą z 21 czerwca 2001 r. (zob. powyżej § 18-22). Trudności te stanowią część procesu transformacji od socjalistycznego porządku prawnego wraz z jego systemem własności do porządku zgodnego z zasadami prawa i gospodarką rynkową. Proces ten, z samej natury rzeczy, jest ogromnie trudny. Ale trudności te oraz wielość zadań stojących przed ustawodawcą, który musiał zmierzyć się ze wszystkimi skomplikowanymi kwestiami powiązanymi z taką transformacją, nie zwalnia państwa - strony z obowiązków wynikających z Konwencji lub jej Protokołów (zob., *mutatis mutandis*, *Podbielski przeciwko Polsce*, wyrok z 30 października 1998 r., *Reports* 1998-VIII, s. 3397, § 38).

39. W niniejszej sprawie Trybunał zauważa, że Sąd Rejonowy w Warszawie w swoim wyroku z 6 sierpnia 1999 r. oddalającym pozew przeciwko J., stwierdził, że skarżąca zaproponowała J. mieszkanie zamienne. Wskazał przy tym, że ustawa z 1994 r. o najmie lokali przewidywała, że lokal zamienny musiał być własnością osoby domagającej się eksmisji, podczas gdy skarżącej przysługiwało do niego jedynie własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu. Sąd przypomniał, że związany jest ustawą i nie może interpretować przepisów rozszerzając w celu objęcia nim także tego ostatniego prawa.

40. Trybunał zauważa ponadto, że później w postępowaniu apelacyjnym sąd uznał, iż omawiany przepis przyznawał właścicielowi specjalne prawo przesiedlenia najemcy. To specjalne prawo nie mogło być, według opinii sądu, interpretowane na szkodę najemcy, ponieważ mogłoby to osłabić jego pozycję

prawną

w odniesieniu do lokalu zamiennego.

41. Trybunał jest zdania, że w ocenie tego, czy ten przepis ustawy o najmie lokali w formie zastosowanej przez sądy krajowe był zgodny z wymogiem właściwej równowagi zawartym w artykule 1 Protokołu nr 1 (zob. § 35 powyżej), właściwe jest uwzględnienie natury i zakresu prawa spółdzielczego do mieszkania zamiennego, które skarżąca zaproponowała najemcy. Nie podlega dyskusji, że skarżącej przynależało się to prawo i że było to *quasi* własnościowe prawo

in rem, które mogło być sprzedawane i dziedziczone. Nie ulega też wątpliwości, że spółdzielnia zgodziła się, by pani J. zajmowała mieszkanie, która to zgoda była w owym czasie wymagana w celu legalnego zajmowania mieszkania spółdzielczego przez osobę spoza członków spółdzielni. Zgodnie z deklaracją złożoną przez spółdzielnię mieszkaniową, pani J. mogła zajmować mieszkanie do końca 2004 r., tj. do końca obowiązywania szczególnego systemu ochrony najmu przewidzianego przez ustawę z 1994 r. Należy podkreślić, że do tej pory pani J. mieszkała w lokalu należącym do skarżącej także na zasadach określonych w tym systemie. Dlatego też, gdyby przeprowadziła się do mieszkania zamiennego zaproponowanego przez skarżącą, jej prawa pozostawałyby w mocy dokładnie przez ten sam okres, tj. do końca 2004 r.

42. Trybunał uznaje więc, że sytuacja prawna mieszkania zamiennego oraz praw skarżącej do niego były wystarczająco zbieżne z własnością, by mogły być realizowane cele płynące z ustawy z 1994 r., tj. zabezpieczenie stabilnej pozycji najemcy przesiedlonego do lokalu zamiennego.

43. Trybunał zauważa, że sądy krajowe, wydając podważane wyroki, zastosowały przepis, który wymagał, by mieszkanie zamienne było własnością osoby domagającej się eksmisji. Podkreśla jednak, że poza odniesieniem do wiążącego przepisu prawa, nie rozważono, czy zabezpieczał on także interesy właściciela. Ponadto, biorąc pod uwagę jednoznaczny tekst artykułu 56 § 7 ustawy z 1994 r., sądom nie pozostawiono swobody do rozważenia tego aspektu. W konsekwencji Trybunał jest zdania, że prawom skarżącej nie poświęcono należytej uwagi. Uważa też generalnie, że autorzy ustawy z 1994 r. przyłożyli zbyt dużą wagę do praw najemców, pomijając prawa właścicieli.

44. Trybunał jest świadomy faktu, że prawo stosowane w niniejszej sprawie zostało zastąpione ustawą z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, która weszła w życie 10 lipca 2001 r. W konsekwencji, okres w którym skarżąca była pozbawiona korzystania z mieszkania na podstawie ustawy z 1994 r. trwał najwyżej od 6 sierpnia 1999 r., tj. daty, kiedy Sąd Rejonowy w Warszawie oddalił jej pozew o eksmisję, do 10 lipca 2001 r., tj. przez jeden rok i jedenaście miesięcy. Trybunał zauważa więc, że prawne podstawy ingerencji w prawo skarżącej do swobodnego korzystania z mienia przestały obowiązywać w tym dniu.

Zgodnie z artykułem 11 ustawy z 2001 r. właściciel może wypowiedzieć najem, jeżeli

zamierza sam zamieszkać w mieszkaniu i jeżeli zapewni najemcy mieszkanie zamienne. Wynika stąd, że ustawodawca naprawił błędy sytuacji prawnej, która dawała prawo do ingerencji w prawo skarżącej i stworzył nowe ramy prawne, które zezwalały na lepsze wyważenie praw właścicieli i najemców. Ale zadaniem Trybunału jest ocena rzeczywistych okoliczności sprawy skarżącej.

45. Podsumowując Trybunał uważa, że w wyniku kwestionowanych decyzji, skarżąca musiała ponosić indywidualny i nadmierny ciężar, który niweczył równowagę, która musi być zachowana pomiędzy wymogami powszechnego interesu i ochroną prawa do poszanowania mienia. W konsekwencji uznaje, że doszło do naruszenia artykułu 1 Protokołu nr 1.

II. ZASTOSOWANIE ARTYKUŁU 41 KONWENCJI

46. 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

47. Skarżąca domagała się zadośćuczynienia za szkody niematerialne w wysokości 25 000 zł². Twierdziła, że w wyniku kwestionowanych decyzji nie mogła mieszkać w lokalu należącym do niej, co powodowało dla niej znacznej niedogodności. Podkreśliła doznane cierpienia wynikające z tych wyroków, które to sprawiły, że bezskuteczne były jej długotrwałe wysiłki zmierzające do przywrócenia prawdziwego znaczenia i wartości własności mieszkania zajmowanego przez najemcę.

48. Rząd był zdania, że kwota, jakiej domagała się skarżąca była nadmierna.

49. Odnosząc się do szkód niematerialnych, Trybunał uznaje, że skarżąca doznała takich szkód w wyniku naruszenia artykułu 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, które nie mogą być dostatecznie zrekompensowane przez samo orzeczenie naruszenia Konwencji (zob., m.in., *Elsholz przeciwko Niemcom* [WI], nr 25735/94,

§§ 70-71, ECHR 2000-VIII). Biorąc pod uwagę okoliczności sprawy i orzekając na zasadzie słuszności oraz uwzględniając, w szczególności, stosunkowo krótki okres, w którym skarżąca była pozbawiona swobodnego prawa do korzystania z własności, Trybunał przyznaje skarżącej 4 000 euro.

² W przybliżeniu 5 480 euro.

B. Koszty i wydatki

50. Skarżąca nie domagała się zwrotu kosztów i wydatków związanych z postępowaniem przed organami Konwencji, a nie jest to kwestia, którą Trybunał powinien rozpatrzyć z własnej inicjatywy (zob. *Motière przeciwko Francji*, nr 39615/98, § 26, wyrok z 5 grudnia 2000 r.).

C. Odsetki za zwłokę

51. Trybunał uważa, że odsetki za zwłokę powinny być ustalone zgodnie z marginalną stopą procentową Europejskiego Banku Centralnego plus trzy punkty procentowe.

Z TYCH PRZYCZYN TRYBUNAŁ JEDNOGŁOŚNIE

1. *Uznaje, że* doszło do naruszenia artykułu 1 Protokołu nr 1 do Konwencji;
2. *Uznaje, że*
 - (a) pozwane państwo ma wypłacić skarżącej, z tytułu szkód niematerialnych, w ciągu trzech miesięcy od dnia, kiedy wyrok stanie się prawomocny zgodnie z artykułem 44 § 2 Konwencji, 4 000 euro (cztery tysiące euro), które będą przeliczone na walutę polską według kursu z dnia realizacji wyroku plus jakikolwiek podatek, jaki może być pobrany;
 - (b) zwykłe odsetki według marginalnej stopy procentowej Europejskiego Banku Centralnego plus trzy punkty procentowe będą płatne od tej sumy od wygaśnięcia powyższego trzymiesięcznego terminu do momentu zapłaty;
3. *Oddala* część roszczenia skarżącej dotyczącą zadośćuczynienia.

Sporządzono w języku angielskim i obwieszczone pisemnie 21 września 2004 r., zgodnie z artykułem 77 § 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Michale O'BOYLE
Kancierz Sekcji

Nicolas BRATZA
Przewodniczący