



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII KADENCJA**

Warszawa, dnia 2 października 2012 r.

Druk nr 190

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Wojciech Skurkiewicz.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych

Art. 1. W ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, z późn. zm.¹⁾) w art. 48:

1) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Na pisemne żądanie najemcy spółdzielczego lokalu mieszkalnego, będącego przed przejściem przez spółdzielnię mieszkaniową mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, jeżeli najemca był uprawniony do korzystania z tego lokalu w dniu jego przejścia, spółdzielnia jest obowiązana zawrzeć z nim umowę przeniesienia własności lokalu, po dokonaniu przez niego:

- 1) spłaty kosztów poniesionych przez spółdzielnię tytułem nakładów koniecznych przeznaczonych na utrzymanie budynku, w którym znajduje się lokal, oraz innych nakładów zwiększających wartość tego budynku, w przypadku gdy spółdzielnia nabyła budynek nieodpłatnie,
- 2) wpłaty wkładu budowlanego określonego przez zarząd spółdzielni w wysokości proporcjonalnej do powierzchni użytkowej zajmowanego mieszkania wynikającej ze zwaloryzowanej ceny nabycia budynku, w przypadku gdy spółdzielnia nabyła budynek odpłatnie

– oraz spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu.”;

2) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Kaucje mieszkaniowe, o których mowa w art. 7 ust. 3 w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz. U. Nr 119, poz. 567,

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej wyżej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177 i Nr 63, poz. 591, z 2005 r. Nr 72, poz. 643, Nr 122, poz. 1024, Nr 167, poz. 1398 i Nr 260, poz. 2184, z 2006 r. Nr 165, poz. 1180, z 2007 r. Nr 125, poz. 873, z 2008 r. Nr 235, poz. 1617, z 2009 r. Nr 65, poz. 545, Nr 117, poz. 988, Nr 202, poz. 1550 i Nr 223, poz. 1779, z 2010 r. Nr 207, poz. 1373, z 2011 r. Nr 201 poz. 1180 oraz z 2012 r. poz. 201.

z późn. zm.²⁾), podlegają zaliczeniu na poczet wkładu budowlanego lub na poczet pokrycia kosztów, o których mowa w ust. 1.”.

Art. 2. W sprawach, w których żądanie przeniesienia własności spółdzielczego lokalu mieszkalnego zostało zgłoszone na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

²⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1996 r. Nr 52, poz. 236, z 1997 r. Nr 6, poz. 32, z 2000 r. Nr 39, poz. 442, z 2005 r. Nr 167, poz. 1398, z 2006 r. Nr 220, poz. 1614, z 2008 r. Nr 192, poz. 1182 oraz z 2012 r. poz. 596.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lutego 2012 r. (sygn. akt P 17/10), stwierdzającego niezgodność art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, z późn. zm.; dalej jako u.s.m.) z Konstytucją. Sentencja orzeczenia została opublikowana w Dz. U. z dnia 22 lutego 2012 r., poz. 201. Pełny tekst rozstrzygnięcia, wraz z uzasadnieniem, ukazał się w OTK Z.U. Nr 2A, poz. 14.

Projekt odpowiada również na apel zawarty w postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 14 lutego 2012 r. (sygn. akt S 1/10; OTK Z.U. Nr 2A, poz. 19), wskazujący na pilną potrzebę uregulowania kwestii uprawnień przysługujących najemcom dawnych mieszkań zakładowych, przejętych nieodpłatnie przez spółdzielnie mieszkaniowe.

2. Przedmiot i istota wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego

Wyrokiem z dnia 14 lutego 2012 r. Trybunał przesądził, że art. 48 ust. 1 u.s.m. w zakresie, w jakim przyznaje najemcy roszczenie o przeniesienie własności spółdzielczego lokalu mieszkalnego, który przed nieodpłatnym przejęciem przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, powiązane wyłącznie z obowiązkiem spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu, narusza gwarancję ujętą w art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Powołane orzeczenie dotyczyło punktu pierwszego kontrolowanego przepisu. Pkt 2 normuje już bowiem sytuację osób będących najemcami byłych mieszkań zakładowych, które to przejęte zostały przez spółdzielnie mieszkaniowe odpłatnie. Otóż, w odróżnieniu od osób, które pozostają ze spółdzielnią mieszkaniową w stosunku najmu i zajmują lokal nabyty przez spółdzielnię nieodpłatnie, te, o których mowa w art. 48 ust. 1 pkt 2 u.s.m., mogą uzyskać tytuł własności pod warunkiem wpłaty wkładu budowlanego określonego przez zarząd spółdzielni mieszkaniowej. Ów wkład powinien być przy tym ustalony z uwzględnieniem powierzchni użytkowej zajmowanego mieszkania oraz zwaloryzowanej ceny nabycia budynku.

Obecny kształt omawianych regulacji jest efektem wcześniejszej wypowiedzi sądu konstytucyjnego, który na mocy rozstrzygnięcia z dnia 15 lipca 2009 r. (sygn. akt K 64/07) uchylił domniemanie konstytucyjności art. 48 ust. 3 u.s.m. Przepis ten odnosił się jedynie do najemców, których mieszkania zostały przejęte przez spółdzielnie w trybie nieodpłatnym, i przewidywał, iż w przypadku zgłoszenia żądania przeniesienia własności lokalu osoby te muszą dodatkowo pokryć koszty tzw. nakładów koniecznych, dokonanych przez spółdzielnię mieszkaniową i przeznaczonych na utrzymanie budynku, w którym dany lokal się znajduje. Wobec jednak braku jakiegokolwiek reakcji ustawodawcy po wspomnianym orzeczeniu jedynym wymogiem, jaki obowiązuje jest dziś spełnić najemca domagający się przeniesienia własności mieszkania nabytego nieodpłatnie przez spółdzielnię od przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej tudzież państwowej jednostki organizacyjnej, pozostaje właśnie ten z art. 48 ust. 1 pkt 1 u.s.m., tzn. wymóg uregulowania należności związanych z samą umową najmu.

W myśl art. 64 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Przepis ten wyraża prawo podmiotowe obejmujące wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim. W szczególności uprawnienie właściciela do rozporządzania rzeczą oznacza możliwość swobodnego zachowania jej własności, dopóki jest to zgodne z jego wolą.

Jak wynika z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ochrona prawna poręczona przez art. 64 ustawy zasadniczej (zaś w płaszczyźnie ustrojowej – także przez art. 21 Konstytucji), ma zastosowanie również w odniesieniu do spółdzielni, z tym że jest ona uzasadniona w zakresie, w jakim przyczynia się do ochrony praw przysługujących członkom spółdzielni. Zatem, sam fakt, że dane mienie należy do spółdzielni mieszkaniowej nie wyłącza go jeszcze poza nawias gwarancji płynącej z powołanego wzorca konstytucyjnego. Z drugiej wszakże strony, nie można uznać, iż jakakolwiek ingerencja ustawodawcy jest w tym wypadku z góry wykluczona. Własność i inne prawa majątkowe spółdzielni mogą być bowiem ograniczane z zachowaniem kryteriów wskazanych w art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nade wszystko adresowany do spółdzielni nakaz zbycia przedmiotu własności na rzecz określonej osoby może być w pewnych okolicznościach konstytucyjnie dopuszczalny. Aczkolwiek proporcjonalność takiego ograniczenia prawa własności zależeć będzie m.in. od przyjętych przesłanek dochodzenia przez uprawniony podmiot przyznanego mu roszczenia. Zdaniem Trybunału, „(...) wysokość świadczenia finansowego, którego spełnienie warunkuje

przeniesienie prawa własności przez spółdzielnię, powinna być racjonalna i obiektywnie uzasadniona. Nie może mieć charakteru arbitralnego.”

W kontekście tych wytycznych, przyznanie najemcy prawa wystąpienia z żądaniem przeniesienia własności zajmowanego lokalu i uzależnienie tego roszczenia – w przypadku mieszkań zakładowych przejętych przez spółdzielnie mieszkaniowe nieodpłatnie – wyłącznie od spłaty ewentualnego zadłużenia z tytułu umowy najmu wywołuje zasadnicze zastrzeżenia. Spłata zadłużenia, co oczywiste, nie może być traktowana jako świadczenie spełniane w zamian za przeniesienie prawa własności mieszkania na najemcę. Świadczenie to nie jest wynagrodzeniem za nabycie prawa własności, lecz ma charakter świadczenia wzajemnego spełnianego przez najemcę w związku z oddaniem mu lokalu w najem. Ponoszenie opłat za korzystanie z określonego mieszkania jest więc podstawowym obowiązkiem każdego najemcy, wynikającym ze stosunku zobowiązaniowego, łączącego strony. W konsekwencji zadłużenie z tego tytułu może być dochodzone przez spółdzielnię mieszkaniową na drodze sądowej i to niezależnie od realizacji przez najemcę uprawnienia określonego w art. 48 ust. 1 u.s.m.

Oceniając postanowienie z art. 48 ust. 1 pkt 1 u.s.m., Trybunał Konstytucyjny zauważył także, że przed dniem 27 lipca 2009 r. (data wejścia w życie wyroku wydanego w sprawie K 64/07), podstawową przesłanką warunkującą przeniesienie na najemcę prawa własności zajmowanego lokalu, było pokrycie przez niego – rzecz jasna w odpowiedniej proporcji – nakładów koniecznych poniesionych przez spółdzielnię. Obowiązek uregulowania zadłużenia z umowy najmu stanowił w tym układzie jedynie uzupełnienie. Wraz z derogacją art. 48 ust. 3 u.s.m. przedmiotowy wymóg stał się jednak wyłączną powinnością najemcy, co *de facto* prowadzi do stanu jeszcze większej niekonstytucyjności aniżeli ta, która istniała pod rządami art. 48 ust. 3.

Trybunał zastrzegł ponadto, że unormowaniu z art. 48 ust. 1 u.s.m. można też zarzucić niejasność. Przepis ten nie precyzuje kręgu uprawnionych najemców. „Nie powinno budzić wątpliwości, że celem ustawodawcy było przyznanie uprawnień tylko szczególnej grupie najemców, którzy w związku z przejściem zajmowanych lokali stali się podmiotem stosunku najmu ze spółdzielnią mieszkaniową bez swojej woli, a także osobom bliskim tym najemcom (zob. art. 48 ust. 2 u.s.m.). [Niemniej] z uwagi na wydłużający się proces przekazywania dawnych mieszkań zakładowych obecnie ich najemcy mogą mieć różny status. Literalne brzmienie zaskarżonego przepisu nie rozstrzyga, czy znajduje on zastosowanie tylko do tych najemców, którzy mieszkanie zakładowe zajmowali już w chwili jego przejścia przez spółdzielnię mieszkaniową, czy także do osób, które stosunek najmu lokalu nawiązały po jego

przejęciu. W tym drugim wypadku, racjonalne przesłanki finansowe dochodzenia roszczenia powinny być dostosowane do zróżnicowanego statusu uprawnionych podmiotów, których wzajemne stosunki ze spółdzielnią mieszkaniową mogą się zasadniczo różnić.”

Ostatecznie więc Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że określony w art. 48 ust. 1 pkt 1 u.s.m. zakres obowiązków finansowych najemcy, od których spełnienia uzależniona jest realizacja przyznanego mu roszczenia o przeniesienie własności lokalu nieodpłatnie przejętego przez spółdzielnię mieszkaniową, wpływa na nieproporcjonalność zaskarżonej regulacji. „Regulacja ta nie znajduje racjonalnego ani obiektywnego uzasadnienia. Jej kształt jest wynikiem «sumy przypadków», związanych między innymi z brakiem interwencji ustawodawcy po wydaniu przez Trybunał wyroku [w sprawie] o sygn. K 64/07 oraz przyjętą w orzecznictwie sądowym wykładnią art. 48 ust. 1 u.s.m. Najemca nabywa bowiem prawo własności nieodpłatnie przejętego lokalu co do zasady pod tytułem darmym, bez spełnienia jakiegokolwiek świadczenia na rzecz spółdzielni mieszkaniowej.”

Ze względu na konsekwencje, jakie wywołałoby wyeliminowanie art. 48 ust. 1 pkt 1 u.s.m. z porządku prawnego, termin utraty mocy obowiązującej zakwestionowanej normy prawnej został odroczony. Stosownie zatem do postanowienia zawartego w pkt II sentencji orzeczenia nastąpi to z upływem 12 miesięcy od dnia jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, tj. z dniem 23 lutego 2013 r.

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Wykonując zalecenia Trybunału Konstytucyjnego wyrażone zarówno w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 lutego 2012 r., jak i w części motywacyjnej wydanego w tym samym dniu postanowienia sygnalizacyjnego S 1/10, proponuje się nadanie art. 48 ust. 1 u.s.m. nowego brzmienia. Podobnie jak dotychczas nabycie prawa własności byłego mieszkania zakładowego, zostało w projektowanym przepisie uzależnione od spłaty ewentualnego zadłużenia z tytułu umowy najmu. Warto bowiem podkreślić w tym miejscu, że warunek tego typu nie jest *per se* niekonstytucyjny, a jedynie jako wyłączny wymóg w niedostatecznym stopniu chroni prawa spółdzielni. Jego pozostawienie jest przy tym o tyle celowe, że pozwala na zachowanie właściwej równowagi między pozycją spółdzielni mieszkaniowych, obowiązanych uczynić zadość roszczeniom najemców, a uprawnieniami tych ostatnich, których sytuacja i tak już przedstawia się korzystniej niż wyglądałaby w przypadku nabycia na zasadach komercyjnych (samo roszczenie o przeniesienie własności spółdzielczego lokalu mieszkalnego można tu traktować jako swego rodzaju uprzywilejowanie, choć naturalnie usprawiedliwione zmianami

stanu prawnego i dość skomplikowanymi losami mieszkań zakładowych). Innymi słowy, zasadne jest pozostawienie spółdzielniom możliwości „blokowania” procesu przekształceń w sytuacji, gdy uprawnieni najemcy nie wywiązują się ze swych obowiązków.

Odmiennością natomiast w porównaniu z obowiązującym stanem prawnym będzie nałożenie na najemców mieszkań zakładowych, przejętych przez spółdzielnie mieszkaniowe nieodpłatnie, obowiązku pokrycia w odpowiedniej części tzw. nakładów koniecznych (czyli nakładów poczynionych celem zachowania substancji rzeczy, a tym samym jej przydatności do użytku zgodnego z przeznaczeniem) oraz nakładów użytecznych, określanych też często mianem inwestycyjnych, a więc takich, które wpłynęły na zwiększenie wartości danego lokalu. Projektodawca ostatecznie zdecydował się na ten wariant wykonania wyroku Trybunału, gdyż stworzenie systemu bonifikat mogłoby prowadzić do naruszenia interesów tych spółdzielni, które wykazały się daleko idącą dbałością o swój majątek i poczyniły nań znaczne nakłady. W rozważanym przypadku bonifikaty (a ze względu na upływ czasu w wielu wypadkach najemcy byłych mieszkań zakładowych mieliby zapewne prawo do dużych upustów) działałyby na niekorzyść ogółu spółdzielców i w efekcie mogłyby ponownie wywołać wątpliwości natury konstytucyjnej.

Wypada zaznaczyć, że konieczność zwrotu nakładów zwiększających wartość rzeczy nie jest całkowitą nowością normatywną, jako że rozliczenie omawianych nakładów przewiduje chociażby art. 226 § 1 zd. 1 Kodeksu cywilnego. Co się z tym wiąże – problematyka owych nakładów stanowi przedmiot licznych wypowiedzi doktryny oraz orzecznictwa, które mogą zostać wykorzystane dla rozstrzygnięcia ewentualnych sporów, gdyby takie powstały na gruncie projektowanego art. 48 ust. 1 pkt 1 u.s.m.

Jeżeli chodzi o roszczenia przysługujące najemcom lokali przejętych przez spółdzielnie mieszkaniowe odpłatnie, to według proponowanego brzmienia art. 48 ust. 1 u.s.m. miałyby one być obwarowane identycznym wymogiem, jak dotychczas, a zatem obowiązkiem wpłaty wkładu budowlanego w wysokości odpowiadającej określonej części zwaloryzowanej ceny, jaką spółdzielnia uiszcza nabywając budynek, w którym dany lokal się znajduje. Część ta ma przy tym odzwierciedlać proporcję powierzchni użytkowej lokalu i całego budynku.

Istotną zmianą jest ograniczenie kręgu osób legitymowanych do zgłoszenia żądania przekształcenia. Waząc argumenty przytoczone w stanowisku Trybunału Konstytucyjnego, projektodawca uznał bowiem, że zasadne będzie wprowadzenie warunku w postaci posiadania uprawnienia do korzystania z mieszkania zakładowego w chwili przejęcia go przez spółdzielnię (z zastrzeżeniem postanowienia art. 48 ust. 2 u.s.m., który zachowuje obowiązujące brzmienie

i który przyznaje analogiczne roszczenia osobom bliskim w stosunku do najemcy, wszelako tylko tego, który spełnia warunki z art. 48 ust. 1 u.s.m.).

Na postulaty zawarte w wypowiedzi Trybunału odpowiada także przepis przejściowy (art. 2 projektu). Charakter roszczenia z art. 48 ust. 1 u.s.m. pozwala na zaklasyfikowanie go do kategorii dostatecznie ukształtowanych ekspektatyw, które to z kolei podlegają ochronie tak w świetle zasady lojalności państwa względem obywateli, wywodzonej z art. 2 ustawy zasadniczej, jak i z uwagi na treść art. 64 Konstytucji, który gwarantuje ochronę prawną nie tylko prawa własności, lecz również innych praw majątkowych. Dlatego zasadne jest przyjęcie rozwiązania, które umożliwi zakończenie spraw zainicjowanych przed wejściem w życie projektowanej ustawy zgodnie z dotychczasowymi regulacjami.

4. Skutki projektowanej ustawy

Projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zmierza do realizacji postulatów sformułowanych w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego. Podstawowym jego skutkiem będzie więc zastąpienie rozwiązania, które nie spełnia wymogów konstytucyjnych, regulacją, która zrównoważy obowiązki spółdzielni mieszkaniowych – z jednej strony oraz najemców dawnych mieszkań zakładowych – z drugiej (i to zarówno tych, którzy zajmują lokale przejęte przez spółdzielnie odpłatnie, jak i nieodpłatnie). Intencją projektodawcy jest także przywrócenie poczucia sprawiedliwości społecznej, o którym wspomniał zresztą również sam Trybunał. Nie ma bowiem powodu, by preferencyjne warunki nabywania własności lokali należących do spółdzielni mieszkaniowych znajdowały zastosowanie także w stosunku do tych osób, które uzyskały prawo do korzystania ze spółdzielczych lokali mieszkaniowych, dopiero wówczas, gdy lokale te weszły do zasobów majątkowych spółdzielni, a jednocześnie nie należą do grona osób bliskich, o których mowa w art. 48 ust. 2 u.s.m. W przypadku takich „późniejszych” najemców w pełni powinny być respektowane uprawnienia właścicielskie spółdzielni, także co do tego, czy są one skłonne wyzbyć się swojej własności, nie mówiąc już o konkretnych warunkach takich ewentualnych transakcji.

Projektowana ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projekt nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.