

19/2/A/2012

POSTANOWIENIE
z dnia 14 lutego 2012 r.
Sygn. akt S 1/12

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Marek Zubik,

w związku z wyrokiem z 14 lutego 2012 r. (sygn. P 17/10),

p o s t a n a w i a:

w trybie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654), **przedstawić Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej – w celu zapewnienia spójności systemu prawnego – uwagi dotyczące konieczności podjęcia działań legislacyjnych mających na celu uregulowanie uprawnień najemców dawnych mieszkań zakładowych, które zostały nieodpłatnie przejęte przez spółdzielnie mieszkaniowe.**

UZASADNIENIE

1. W wyroku z 14 lutego 2012 r. o sygn. P 17/10, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.; dalej: 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 (pkt 1 powołanego przepisu), jest niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

W sprawie o sygn. P 17/10 sądy pytające zaskarżyły art. 48 ust. 1 u.s.m. w zakresie, w jakim narusza konstytucyjne prawa spółdzielni mieszkaniowych, przy czym zawisłe przed sądami sprawy dotyczyły tylko przypadku nieodpłatnego przejęcia mieszkania zakładowego przez spółdzielnię. W konsekwencji Trybunał wydał wyrok zakresowy, który usunie z systemu prawnego podstawę dochodzenia przez najemców oraz osoby im bliskie (zob. art. 48 ust. 2 u.s.m.) roszczenia o przeniesienie własności zajmowanego spółdzielczego lokalu mieszkalnego, przejętego przez spółdzielnię nieodpłatnie od przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej. Jednakże dla ograniczenia negatywnych skutków wydanego wyroku z punktu widzenia spójności systemu prawa oraz praw najemców, Trybunał orzekł o utracie mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu po upływie dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. Konieczne jest zatem pilne uregulowanie

uprawnień najemców dawnych mieszkań zakładowych, z uwzględnieniem faktu, że część z nich już uzyskała własność zajmowanych lokali, liczne sprawy są w toku postępowań sądowych, a kolejni najemcy zgłosili spółdzielni roszczenie o przeniesienie własności lokalu.

Orzeczenie o sygn. P 17/10 zapadło po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z 15 lipca 2009 r. o sygn. K 64/07 (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110). W wyroku tym Trybunał orzekł, że art. 48 ust. 3 u.s.m., który przewidywał wówczas jedną z dwóch (obok art. 48 ust. 1 pkt 1 u.s.m.) przesłanek finansowych dochodzenia przez najemcę przeniesienia własności dawnego mieszkania zakładowego nieodpłatnie przejętego przez spółdzielnię mieszkaniową, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Po wydaniu wyroku o sygn. K 64/07, mimo zgłaszanych projektów ustaw zmieniających art. 48 u.s.m., nie dokonano żadnej interwencji legislacyjnej. W konsekwencji powstały liczne wątpliwości co do stosowania art. 48 ust. 1 u.s.m. Ostatecznie sądy przyjęły literalną wykładnię tego przepisu, uzależniając przeniesienie własności lokalu nieodpłatnie przejętego przez spółdzielnię mieszkaniową tylko od spłaty przez najemcę ewentualnego zadłużenia wynikającego z umowy najmu lokalu (art. 48 ust. 1 pkt 1 u.s.m.). Wykładnia ta nie jest zgodna ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego przedstawionym w wyroku o sygn. K 64/07. Spowodowało to niepewność sytuacji prawnej najemców, której skutkiem są liczne sprawy sądowe toczące się pomiędzy najemcami a spółdzielniami mieszkaniowymi, w których sądy skierowały pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego.

2. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, w obecnym stanie prawnym zasadnicze trudności w stosowaniu przepisów prawa spółdzielczego wynikają z braku spójnej koncepcji spółdzielczości mieszkaniowej. Obowiązująca niewiele ponad dziesięć lat ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych doczekała się już blisko dwudziestu nowelizacji, w tym wielu o charakterze generalnym. Zarówno ustawa w swoim pierwotnym brzmieniu, jak i kolejne dokonywane w niej zmiany charakteryzowały się słabym poziomem legislacyjnym, powodującym rozbieżności w stosowaniu prawa. Szereg przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych został także zakwestionowany w wyjątkowo licznych jak na problematykę jednego aktu normatywnego orzeczeniach sądu konstytucyjnego. Trybunał w pełni podziela zatem opinię, że obowiązująca ustawa stała się co najmniej „w znacznej mierze nieczytelna” (zob. K. Pietrzykowski, *Opinia dla Biura Analiz Sejmowych o projektach ustaw dotyczących spółdzielni - druki sejmowe: 2487, 2510, 2544 i 2573 z 15 września 2010 r.*) i konieczne jest uchwalenie nowej ustawy.

Jednym z obszarów, w których przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wymagają najpilniejszych zmian, jest regulacja uprawnień najemców dawnych mieszkań zakładowych przejętych przez spółdzielnie mieszkaniowe. Proces przekazywania mieszkań zakładowych spółdzielniom mieszkaniowym, uregulowany ustawą z dnia 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz. U. Nr 119, poz. 567, ze zm.; dalej: ustawa z 12 października 1994 r.), nie został zakończony do dzisiaj. Przez kilkanaście lat trwania tego procesu spółdzielnie mieszkaniowe nieodpłatnie przejmowały mieszkania zakładowe o zróżnicowanym standardzie i statusie prawnym wraz z ich najemcami. Wraz z upływem czasu niektóre przejmowane lokale były oddawane w najem także kolejnym osobom, na przykład gdy ich pierwotni najemcy rezygnowali z najmu lokalu. Instrumenty prawne przewidziane w kilkakrotnie nowelizowanej ustawie z 12 października 1994 r., nie doprowadziły do zakładanego rezultatu, w którym najemcy przejmowanych mieszkań zakładowych mieli stać się członkami spółdzielni.

Uchwalona w 2000 r. ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych przyznała najemcom dawnych mieszkań zakładowych przejętych przez spółdzielnie mieszkaniowe

możliwość przekształcenia prawa najmu lokalu w prawo odrębnej własności. Jednakże również te przepisy były wielokrotnie nowelizowane. Ustawa z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873, ze zm.), określiła korzystniejsze niż dotychczas przesłanki finansowe dochodzenia roszczenia o przeniesienie własności zajmowanego lokalu. Trybunał Konstytucyjny w wyrokach o sygn. K 64/07 oraz P 17/10 uznał, że przyjęte przesłanki finansowe przesądziły o niezgodności zaskarżonych regulacji z art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej.

3. W wyroku o sygn. P 17/10, nawiązując do dotychczasowego orzecznictwa, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że własność i inne prawa majątkowe spółdzielni mogą być ograniczane, jeżeli spełnione są warunki określone w art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. W szczególności proporcjonalność ograniczenia prawa własności może zależeć od przyjętych przesłanek dochodzenia przez uprawniony podmiot przyznanego mu roszczenia. Zatem dopuszczalne jest określenie preferencyjnych przesłanek finansowych nabywania własności lokali przez najemców dawnych mieszkań zakładowych przejętych przez spółdzielnie mieszkaniowe. Jednakże przesłanki te powinny być racjonalne i obiektywnie uzasadnione. Nie mogą mieć charakteru arbitralnego.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zakres świadczeń finansowych, od których spełnienia uzależnione może być uzyskanie przez najemcę własności zajmowanego lokalu spółdzielczego, nie może abstrahować – po pierwsze – od statusu prawnego najemcy – oraz po drugie – od sposobu nabycia lokalu przez spółdzielnię mieszkaniową.

Określenie statusu prawnego najemców, którym znówelizowany w 2007 r. art. 48 ust. 1 u.s.m. przyznaje roszczenie o przeniesienie własności zajmowanego lokalu nieodpłatnie przejętego przez spółdzielnię mieszkaniową, nie jest kwestią jednoznaczną. Literalne brzmienie tego przepisu nie różnicuje przyznanego uprawnienia w zależności o tego, w jaki sposób i kiedy dany podmiot stał się najemcą dawnego mieszkania zakładowego. Tymczasem z uwagi na wydłużający się proces przejmowania lokali zakładowych, różny status mają ich najemcy. Mogą być to nie tylko najemcy, którzy mieszkanie zakładowe zajmowali już w chwili jego przejęcia przez spółdzielnię mieszkaniową (lub osoby im bliskie), ale także osoby, które w stosunek najmu lokalu wstąpiły dopiero po jego przejęciu. Biorąc pod uwagę genezę procesu przekazywania mieszkań zakładowych, szczególne preferencje finansowe w nabywaniu własności zajmowanych lokali są uzasadnione tylko w przypadku tej pierwszej grupy najemców, którzy z mocy prawa wstąpili w stosunek najmu ze spółdzielnią, niezależnie od swojej woli, w chwili przejęcia lokalu zakładowego. Nawiązując do poglądu prawnego Trybunału wyrażanego we wcześniejszych orzeczeniach dotyczących spółdzielczości mieszkaniowej (zob. wyrok TK o sygn. K 64/07 oraz powołane tam orzecznictwo), należy stwierdzić, że najemcy ci objęci są sferą stosunków „wewnątrzspółdzielczych”, nie są bowiem podmiotami „zewnętrzny” wobec spółdzielni mieszkaniowych.

Sposób nabycia lokalu przez spółdzielnię jest istotny z uwagi na to, że spółdzielnie mieszkaniowe nie mogą bezpodstawnie odnosić korzyści finansowych kosztem osób, dla których ochrony uzyskały określone zasoby mieszkaniowe w szczególnej procedurze, nieodpłatnie. Albowiem co do zasady spółdzielnie mieszkaniowe są organizacjami prowadzącymi działalność gospodarczą o charakterze bezwynikowym. Zarazem nie można zapominać, że dla zaspokajania potrzeb mieszkaniowych najemców dawnych mieszkań zakładowych, spółdzielnie ponosiły określone nakłady, które powinny zostać im w racjonalnym zakresie zrekompensowane.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, na tle sprawy o sygn. P 17/10, odpowiedni zakres obowiązków finansowych najemców, którzy pozostawali w stosunku najmu

mieszkania zakładowego już w chwili jego nieodpłatnego przejęcia, może nawiązywać do nakładów, jakie poniosła spółdzielnia mieszkaniowa po przejęciu lokalu zakładowego. W sytuacji uznania za niewystarczające zwrotu nakładów koniecznych poniesionych przez spółdzielnię mieszkaniową na utrzymanie budynku, w którym znajduje się lokal (zob. wyrok Trybunału o sygn. K 64/07), w grę może wchodzić także zwrot nakładów użytecznych. Rzecz jasna, realizację takiego roszczenia można uzależnić od spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu.

Ustawodawca może przewidzieć także inne zasady rozliczeń najemców ze spółdzielniami mieszkaniowymi. Na przykład system oparty na udzielaniu „bonifikat” procentowych w stosunku do wartości rynkowej lokalu za każdy rok jego najmu przez osoby, które pozostawały w stosunku najmu mieszkania zakładowego już w chwili jego nieodpłatnego przejęcia. Rozwiązania takie przewidują ustawy szczegółowe określające zasady zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych (zob. np. art. 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa, Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 24, ze zm.).

4. Wobec powyższego, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, niezbędne jest podjęcie stosownych działań legislacyjnych mających na celu uregulowanie sytuacji prawnej najemców dawnych mieszkań zakładowych, które zostały nieodpłatnie przejęte przez spółdzielnie mieszkaniowe. Ustawodawca nie powinien pozostawiać bez środków prawnych najemców, którzy pozbawieni zostaną możliwości uzyskania własności zajmowanego lokalu z uwagi na przyjęcie nieproporcjonalnych przesłanek dochodzenia przyznanego im roszczenia.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że stosowne działania ustawodawcze powinny zostać przeprowadzone nie tylko pilnie, ale także zgodnie z zasadami poprawnej legislacji. Z art. 2 ustawy zasadniczej wynika bowiem wymóg stanowienia prawa spójnego, jasnego i zrozumiałego dla obywateli. Wymogu tego nie spełniał znowelizowany w 2007 r. art. 48 u.s.m, gdyż zastosowana na potrzeby tego przepisu technika legislacyjna doprowadziła do rozproszenia jego treści normatywnej na powiązane zbyt licznymi odesłaniami ustępy. Skutkiem przyjętej konstrukcji tego przepisu były liczne wątpliwości związane z jego stosowaniem.

Zarazem oczekiwana interwencja legislacyjna powinna mieć na celu zachowanie – po pierwsze – spójności regulacji uprawnień najemców lokali przejętych przez spółdzielnie mieszkaniowe odpłatnie i nieodpłatnie oraz – po drugie – symetrii tej regulacji z zasadami przekształcania praw spółdzielczych w prawo odrębnej własności lokalu. Albowiem nie bez racji sądy pytające w sprawie o sygn. P 17/10 wyraziły pewne wątpliwości konstytucyjne dotyczące zgodności zakwestionowanego przepisu z zasadami równości oraz sprawiedliwości społecznej.

Zgodnie z utrwalonym poglądem prawnym Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli ustawodawca zmieni prawo przed upływem terminu odroczenia, to zmiana ta ma źródło w derogacji dokonanej przez ustawodawcę, a nie przez Trybunał, dlatego nie znajduje zastosowania art. 190 ust. 4 Konstytucji. Racjonalny ustawodawca, kierując się zasadą bezpieczeństwa prawnego, powinien przed upływem dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku o sygn. P 17/10 w Dzienniku Ustaw dokonać odpowiednich zmian legislacyjnych. Zmieniając zaskarżony przepis, ustawodawca powinien także ukształtować reżim prawny dotyczący osób, które zgłosiły już spółdzielni roszczenie o przeniesienie własności lokalu. Trybunał nie dysponuje tego rodzaju możliwościami.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przedstawiony problem jest tym bardziej istotny, że dotyczy sytuacji mieszkaniowej tysięcy najemców, a postanowienia ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w tej kwestii były już kilkakrotnie zmieniane (5 nowelizacji art. 48 u.s.m. w ciągu 10 lat obowiązywania ustawy), a także uznawane przez Trybunał za niezgodne z ustawą zasadniczą. Zatem ustawodawca nie powinien pozostawać wobec tego problemu indyferentny ani poprzestawać na regulacji tylko tymczasowej, o charakterze prowizorycznym (por. rozwiązanie zaproponowane w poselskim projekcie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych – druk nr 3494 Sejmu VI kadencji).

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.