



Warszawa, 3 lutego 2006 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-515459-V-DZ/05

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Pan Jerzy Polaczek
Minister Transportu i Budownictwa

Szanowny Panie Ministrze

W związku z kierowanymi do Rzecznika Praw Obywatelskich skargami, zaistniała konieczność przedstawienia Panu Ministrowi kolejnych problemów, które wyłoniły się na tle nowych rozwiązań prawnych wprowadzonych ustawą z dnia 3 czerwca 2005r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 122, poz. 1024), która weszła w życie z dniem 22 lipca 2005r.

I. Część z tych skarg dotyczy wprowadzonej przez tę ustawę zmiany zasad wnoszenia wkładu mieszkaniowego przez najemców mieszkań spółdzielczych, które były mieszkaniami zakładowymi przedsiębiorstw państwowych, państwowych osób prawnych lub państwowych jednostek organizacyjnych. Stosownie do postanowień art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2001r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2003r., Nr 116, poz. 1119 ze zm.) na pisemne żądanie najemcy spółdzielczego lokalu mieszkalnego, który przed przejęciem przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem zakładowym przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, spółdzielnia w zależności od złożonego wniosku jest obowiązana zawrzeć z tym najemcą umowę:

- 1) o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, na warunkach określonych w art. 9 i art. 10 ust. 2-4,

- 2) o ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, na warunkach określonych w art. 17¹ i art. 17³ ust. 2-4,
- 3) przeniesienia własności lokalu, na warunkach określonych w art. 12.

Zgodnie z brzmieniem art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, wprowadzonym do obrotu prawnego wspomnianą na wstępie ustawą, jeżeli spółdzielnia nabyła budynek nieodpłatnie, najemcy są zwolnieni od wpłaty wkładu mieszkaniowego. Najemcom tym służy roszczenie o przyjęcie w poczet członków spółdzielni (art. 48 ust. 2 zd.drugie ustawy).

Rozwiązanie prawne przewidziane w powołanym wyżej art. 48 ust.1³ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, przyznające najemcom byłych mieszkań zakładowych całkowite zwolnienie od obowiązku wniesienia wkładu mieszkaniowego, jest przedmiotem krytyki ze strony spółdzielni mieszkaniowych. Wskazują one, iż przyjęte uregulowanie prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej omawianej grupy obywateli w zakresie ponoszenia kosztów przeprowadzonej przez spółdzielnie modernizacji budynku w zależności od tego, w jakim terminie uzyskują spółdzielcze lokatorskie prawa do zajmowanych lokali mieszkalnych. Ich zdaniem tak daleko posunięta ochrona najemców jest nieuzasadniona i niesprawiedliwa i narusza prawa spółdzielni jako właścicieli przejętych zasobów mieszkaniowych.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zarzuty te wymagają rozważenia. Z treści skarg wynika, iż w przeszłości przekazywanie zakładowych budynków mieszkalnych spółdzielniom mieszkaniowym odbywało się zazwyczaj nieodpłatnie z uwagi na fakt, iż budynki te często znajdowały się w bardzo złym stanie technicznym. Od chwili przekazania takich budynków przechodziły one na własność spółdzielni i stanowiły jej mienie. Na spółdzielni spoczywały więc obowiązki w zakresie napraw, remontów i modernizacji tych budynków. Zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w wypadku dokonania modernizacji budynku, w rozumieniu art. 6¹ ust. 5, a więc polegającej na trwałym ulepszeniu (unowocześnieniu) istniejącego budynku lub lokalu, przez co zwiększa się jego wartość użytkowa, członek spółdzielni, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, jest obowiązany uzupełnić wkład mieszkaniowy. W przypadku, gdy spółdzielnia mieszkaniowa dokonała modernizacji przejętego nieodpłatnie zakładowego budynku mieszkalnego przed datą wejścia w życie przepisu art. 48 ust. 1³ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (22 lipca 2005r.), służy jej roszczenie o uzupełnienie wkładu mieszkaniowego wobec tych członków - dawnych najemców, na rzecz których spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego zostało ustanowione przed tym dniem. Natomiast od najemców, którzy z żądaniem ustanowienia na ich rzecz spółdzielczego lokatorskiego prawa do zajmowanego lokalu mieszkalnego wystąpili po tej dacie, spółdzielnia nie

może żądać wniesienia wkładu mieszkaniowego ze względu na treść art. 48 ust. 1³ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ani jego uzupełnienia, gdyż w odniesieniu do nich przepis art. 10 ust. 5 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie będzie miał zastosowania. Tak więc omawiana grupa najemców w ogóle nie poniesie kosztów modernizacji budynku, mimo iż w wyniku tej modernizacji wzrosła wartość użytkowa i rynkowa ich mieszkań. Koszty te poniosą przede wszystkim najemcy, na rzecz których spółdzielcze lokatorskie prawo zostało ustanowione przed dniem 22 lipca 2005r., a w pozostałej części poniesie je spółdzielnia, czyli w zasadzie ogół jej członków.

Wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich budzi to, czy zwolnienie wskazanej grupy najemców od obowiązku wniesienia wkładu mieszkaniowego także wówczas, gdy spółdzielnia poniosła określone nakłady na modernizację przejętego nieodpłatnie zakładowego budynku mieszkalnego nie wkracza w sferę konstytucyjnie chronionego prawa własności spółdzielni mieszkaniowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji). Spółdzielnie mieszkaniowe są podmiotami prawnymi, których własność i inne prawa majątkowe podlegają ochronie przewidzianej w art. 64 i art. 21 Konstytucji. Oznacza to, że każda ingerencja ustawodawcy w to prawo podlega ocenie z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz innych norm i wartości konstytucyjnych. Jak bowiem wielokrotnie stwierdzał w swoich wyrokach Trybunał Konstytucyjny (zob. wyrok z 12 stycznia 1999 r., P. 2/98, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 2, s. 17 i szereg późniejszych orzeczeń), art. 64 ust. 3 Konstytucji nie wyłącza stosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji co do oceny dopuszczalnych ograniczeń (dopuszczalnej ingerencji) w zakresie korzystania z prawa własności. Dlatego każdy przepis prawa przewidujący ograniczenie własności winien być uzasadniony koniecznością realizacji jednej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje celu, dla którego Ustawodawca zwolnił tę grupę najemców z obowiązku wniesienia wkładu mieszkaniowego, jednak w jego ocenie wymaga rozważenia, czy nie zachodzi potrzeba wprowadzenia w omawianym zakresie takich regulacji prawnych, które przewidywałyby partycypowanie przez nich w kosztach dokonanej przez spółdzielnię modernizacji zakładowego budynku mieszkalnego.

II. W skargach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich sygnalizowany jest jeszcze jeden problem dotyczący zasad wnoszenia wkładu mieszkaniowego przez najemców byłych mieszkań zakładowych w spółdzielni. Z treści tych skarg wynika, iż uregulowanie zawarte w art. 48 ust. 1 i ust. 1³ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych całkowicie pomija regulację prawną zawartą w art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o zasadach

przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz. U. Nr 119, poz. 567 ze zm.)

W dniu 12 listopada 1994r. weszła w życie ustawa z dnia 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz. U. Nr 119, poz. 567), która regulowała zasady i tryb przekazywania przez przedsiębiorstwa państwowe i inne podmioty, wskazane w art. 1 ust. 2 ustawy, gminom lub innym osobom prawnym (w tym spółdzielniom mieszkaniowym), gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi wraz z towarzyszącymi obiektami infrastruktury technicznej i społecznej. Przepisy wspomnianej ustawy w pierwotnym brzmieniu nie regulowały zasad wnoszenia wkładu mieszkaniowego w przypadku dokonania przez spółdzielnie przydziału lokalu. W tym okresie najemcy przyjmowani w poczet członków spółdzielni wnosili wkład mieszkaniowy za zasadach określonych w ustawie z dnia 16 września 1982r. - Prawo spółdzielcze (Dz.U. Nr 82, poz. 210 ze zm.), a od dnia 23 kwietnia 2001r. - w ustawie z dnia 15 grudnia 2001r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 4, poz. 27).

W wyniku nowelizacji ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe dokonanej ustawą z dnia 14 kwietnia 2000r. o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz.U. Nr 39, poz. 442), która weszła w życie z dniem 1 czerwca 2000r., przekazanie gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi mogło być dokonane na rzecz spółdzielni mieszkaniowych, których członkami są wszystkie osoby będące w dniu złożenia oferty przejęcia nieruchomości przez spółdzielnię najemcami lokali mieszkalnych położonych w przekazywanych nieruchomościach, a więc zawężony został krąg spółdzielni, na których rzecz mogło nastąpić przekazanie budynków zakładowych. Natomiast znowelizowany art. 9 ust. 2 ustawy zobowiązywał spółdzielnie mieszkaniowe do dokonania na rzecz członków, będących dotychczasowymi najemcami lokali mieszkalnych położonych w przekazywanych nieruchomościach, przydziału tych lokali i ustanowienia na ich rzecz lokatorskich praw do tych lokali. Wysokość ustalonego przez spółdzielnię wkładu mieszkaniowego wnoszonego przez członków nie mogła w takich przypadkach przekraczać 5% aktualnej wartości rynkowej prawa odrębnej własności lokali zajmowanych przez tych członków, a wpłacone przez nich wcześniej kaucje mieszkaniowe podlegały zaliczeniu na poczet wkładu mieszkaniowego.

Z treści skarg nadsyłanych do Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, iż spółdzielnie mieszkaniowe spełniające warunki z art. 1 ust. 1 ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz.U. Nr 119, poz. 567 ze zm.), które nieodpłatnie przejęły zakładowe budynki mieszkalne po dniu 1 czerwca 2000r. a więc po dniu

wejścia w życie wspomnianej nowelizacji ustawy o zasadach przekazywania (...), mają obecnie wątpliwości, który ze wskazanych wyżej przepisów winny zastosować, tj. art. 9 ust. 3 ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe czy art. 48 ust. 1³ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, gdyż wprowadzenie do obrotu prawnego drugiego z tych przepisów nie spowodowało jednocześnie uchylecia obowiązku stosowania wobec nich pierwszego z wymienionych powyżej przepisów. Tak więc w konsekwencji, w odniesieniu do tej grupy spółdzielni istnieje stan, w którym obowiązują dwie normy prawne, których zakresy zastosowania częściowo pokrywają się.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich powstaje zatem uzasadniona wątpliwość, czy opisana sytuacja nie pozostaje w sprzeczności z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą poprawnej legislacji, która stanowi element zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Zasada ta jest funkcjonalnie związana z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwają stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu.

Dlatego też, zdaniem Rzecznika, konstytucyjne standardy stanowienia prawa wymagają podjęcia działań zmierzających do wyeliminowania opisanej sytuacji stwarzającej stan niepewności u adresatów omawianych norm prawnych.

III. Zastrzeżenia spółdzielni mieszkaniowych, wyrażane w skargach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich budzi również przepis art. 48 ust. 1¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Przepis ten przewiduje, iż kaucje mieszkaniowe, o których mowa w art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz. U. Nr 119, poz. 567, z 1996 r. Nr 52, poz.

236, z 1997 r. Nr 6, poz. 32 oraz z 2000 r. Nr 39, poz. 442), podlegają zaliczeniu na poczet wkładu mieszkaniowego albo budowlanego.

Skarżące spółdzielnie wskazują, iż opisany wyżej stan prawny nie rozstrzyga jednoznacznie, czy najemcy zwolnionemu od obowiązku wpłaty wkładu mieszkaniowego na mocy art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, służy roszczenie do spółdzielni mieszkaniowej, która nieodpłatnie przejęła zakładowy budynek mieszkalny, o zwrot wpłaconej w przeszłości kaucji mieszkaniowej.

Przyjęcie, iż najemcy temu służy wspomniane roszczenie rodzi dalej idące konsekwencje. Zgodnie z art. 7 ust. 3 w zw. z art. 9 ust. 1 ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe kaucje mieszkaniowe wniesione przez najemców przekazujący wypłaca przejmującej spółdzielni mieszkaniowej najpóźniej w dniu zawarcia umowy o przekazaniu nieruchomości, w takiej wysokości, w jakiej należałoby je zwrócić najemcom w tym dniu. Natomiast w myśl postanowień art. 48 ust. 1² ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wysokość kaucji mieszkaniowej waloryzuje się proporcjonalnie do wartości rynkowej lokalu. Wynika stąd, iż spółdzielnia, która przejęła nieodpłatnie zakładowy budynek mieszkalny otrzyma od podmiotu przekazującego kaucje w innej (niższej) wysokości, niż będzie obowiązana zwrócić najemcy. W rezultacie konieczność pokrycia różnicy obciąży spółdzielnię, a więc ogół jej członków. Należy także zauważyć, iż zasada waloryzacji kaucji przewidziana w art. 48 ust. 1² ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest znacznie korzystniejsza dla omawianej grupy najemców, niż zasada waloryzacji przewidziana w art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2005r. Nr 31, poz. 266 ze zm.), zgodnie z którym kaucja wpłacona przez najemcę w okresie obowiązywania ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.) podlega zwrotowi w zwaloryzowanej kwocie odpowiadającej przyjętemu przy jej wpłacaniu procentowi wartości odtworzeniowej lokalu obowiązującej w dniu jej zwrotu, w terminie określonym w art. 36 ust. 1. Zwrócona kwota nie może być jednak niższa od kwoty kaucji wpłaconej przez najemcę. Niestety także i w tym przypadku trudno znaleźć uzasadnienie dla wprowadzonego zróżnicowania zasad waloryzacji zwracanych kaucji mieszkaniowych.

Wydaje się, iż tak daleko idąca ochrona najemców dawnych mieszkań zakładowych nie jest uzasadniona, zwłaszcza w świetle tego, iż skutkiem przyjęcia wyżej opisanej wykładni wskazanych przepisów byłoby obciążenie obecnych członków spółdzielni kosztami związanymi z ustanowieniem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu na rzecz nowych członków.

Powyższe uwagi przekazuję Panu Ministrowi na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001r. Nr 14, poz. 147) z prośbą o zajęcie stanowiska, a jeśli podzieli Pan Minister argumentację Rzecznika, to o podjęcie stosownych działań zmierzających do usunięcia przedstawionych wątpliwości interpretacyjnych w drodze stosownych zmian legislacyjnych.

Łączę wyrazy szacunku

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich.

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich