



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, dnia 31 października 2000 r.

RPO/353463/00/V/ST

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 3 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz. U. Nr 39, poz. 442) w zakresie, w jakim nie wprowadza on krótkiego terminu dochodzenia roszczenia wymienionego w tym przepisie oraz nie zawiera mechanizmu waloryzującego cenę nabycia mieszkania z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

1. Do Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane są przez właścicieli lokali i budynków mieszkalnych skargi dotyczące nałożonego na nich przez art. 3 ustawy o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe obowiązku przeniesienia prawa własności lokalu mieszkalnego na rzecz mieszkającego w tym lokalu lokatora. Zgodnie z treścią powołanego przepisu właściciel mieszkania zakładowego nabytego przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy (tj. przed dniem 1 czerwca 2000 r.) jest zobowiązany, na wniosek lokatora uprawnionego do zamieszkania i zamieszkującego w lokalu w dniu jego nabycia, do przeniesienia na rzecz tego lokatora własności mieszkania w cenie nabycia, z uwzględnieniem wartości zwiększonej o poniesione nakłady.

2. Problematyka sprzedaży mieszkań, których najem był związany ze stosunkiem pracy była wielokrotnie podejmowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich. W wystąpieniach kierowanych od 1996 r. m. in. do Prezesa Rady Ministrów, Ministra Skarbu Państwa oraz Przewodniczącego Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej Sejmu RP Rzecznik zwracał uwagę na brak systemowych rozwiązań prawnych w zakresie prywatyzacji zakładowych zasobów mieszkaniowych. Z wpływających do Rzecznika skarg wynikało bowiem, iż coraz częstsze są przypadki, w których przedsiębiorstwa państwowe oraz spółki kapitałowe z udziałem Skarbu Państwa nie wyrażają zgody na sprzedaż mieszkań swoim pracownikom, pomimo ofert składanych przez tych pracowników, a następnie sprzedają całe kompleksy budynków mieszkalnych osobom z zewnątrz. Przypadki te wywoływały duże niezadowolenie społeczne. Lokatorzy w pismach kierowanych do Rzecznika wskazywali, iż w minionych latach aktywnie uczestniczyli poprzez zakładowe fundusze mieszkaniowe (por ustawa z dnia 23 czerwca 1973 r. o zasadach tworzenia i

podziału zakładowego funduszu nagród oraz zakładowych funduszy socjalnego i mieszkaniowego - Dz. U. Nr 27, poz. 150 ze zm.; ustawa z dnia 24 października 1986 r. o zakładowych funduszach socjalnym i mieszkaniowym w jednostkach gospodarki uspołecznionej - Dz. U. z 1990 r. Nr 58, poz. 343 ze zm.) w wytworzeniu majątku państwowego, który jest obecnie przedmiotem prywatyzacji. Jednak teraz jedynie wybrane grupy obywateli mogą korzystać przy nabywaniu mieszkań z ulg i przywilejów (por. ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach - Dz. U. Nr 101, poz. 444 ze zm.; ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa - Dz. U. z 1995 r. Nr 57, poz. 299 ze zm.; ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej - Dz. U. Nr 86, poz. 433 ze zm.; ustawa z dnia 6 lipca 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym "Polskie Koleje Państwowe" - Dz. U. Nr 95, poz. 474 ze zm.; ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami - Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543), inne zaś w ogóle są pozbawione możliwości nabycia mieszkania albo muszą ponosić pełne koszty ich nabycia. Poczucie owej niesprawiedliwości pogłębia fakt, iż zróżnicowanie w omawianym zakresie sytuacji prawnej nabywców mieszkań nie znajduje najczęściej jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia w prawie i jest odbierane jako naruszenie konstytucyjnej zasady równości i sprawiedliwości społecznej (art. 2 i 32 Konstytucji RP).

Dodatkowo - co wynika z indywidualnych spraw prowadzonych w Biurze Rzecznika - w niektórych z nich, wówczas gdy sprzedaż mieszkań nastąpiła na rzecz osób trzecich, a nie na rzecz najemców tych mieszkań, zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa (znaczne zaniżenie ceny sprzedaży nieruchomości).

Jak należy sądzić, te opisane powyżej negatywne zjawiska skłoniły ustawodawcę do przyjęcia rozwiązania zawartego w art. 3 ustawy o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe, głęboko

ingerującego w treść konstytucyjnie chronionego prawa własności (art. 64 Konstytucji RP). Jednakże zastosowany w tym zakresie sposób rozwiązania problemu nasuwa liczne zastrzeżenia, również te natury konstytucyjnej.

3. Zwrócić trzeba uwagę, że kwestionowany przepis został zamieszczony w ustawie zmieniającej ustawę z dnia 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz. U. Nr 119, poz. 567 ze zra.). Jednak jego związek z przedmiotem regulacji zawartych w tej ustawie jest co najmniej wątpliwy. Ustawa ta reguluje bowiem zasady przekazywania przez przedsiębiorstwa państwowe oraz spółki z udziałem Skarbu Państwa gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi gminom oraz spółdzielniom mieszkaniowym (art. 1 ust. 1 ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe), przy czym przekazanie tych nieruchomości następowało i następuje nieodpłatnie. Tymczasem treść omawianego art. 3 ustawy o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe wprost nawiązuje do przypadków odpłatnego nabycia mieszkania, zobowiązując właściciela mieszkania do przeniesienia jego własności na rzecz lokatora "w cenie nabycia". Problematyka sprzedaży byłych mieszkań zakładowych nigdy nie była zaś regulowana przepisami ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych.

Wątpliwości budzi także posłużenie się przez ustawodawcę w art. 3 ustawy o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe pojęciem "mieszkania zakładowego". Pojęcie to znane ustawie z dnia 10 kwietnia 1974 r. - Prawo lokalowe (Dz. U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 ze zm.) utraciło swój normatywny sens wraz z wejściem w życie 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.), którą to ustawą normodawca zrezygnował z utrzymywania w obrocie prawnym kategorii mieszkań

zakładowych (por. art. 58 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych).

Wątpliwości powyższe wskazują nie tylko na brak staranności legislacyjnej, lecz powodują również, iż aktualnie nie można w sposób przekonywujący określić, jaki jest rzeczywisty zakres stosowania art. 3 ustawy o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe. Jak się wydaje, przepis ten powinien być stosowany do sytuacji, gdy przedsiębiorstwo państwowe bądź spółka z udziałem Skarbu Państwa wymieniona w ustawie o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe przed dniem 1 czerwca 2000 r. dokonała sprzedaży budynku mieszkalnego (lokalu mieszkalnego) na rzecz innej osoby niż lokator. Wówczas z mocy art. 3 ustawy o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe po stronie tego lokatora uprawnionego do zamieszkania i zamieszkującego w lokalu w dniu jego nabycia przez osobę trzecią powstaje roszczenie w stosunku do aktualnego właściciela o przeniesienie na jego rzecz własności mieszkania w cenie nabycia, zwiększonej wyłącznie o poniesione nakłady.

4. Jak już wskazano, będący przedmiotem wniosku art. 3 ustawy o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe w sposób niezwykle głęboki ingeruje w treść konstytucyjnie chronionego prawa obywatelskiego jakim jest prawo własności (art. 64 Konstytucji RP). Zgodnie z definicją ustawową tego prawa zawartą w art. 140 k. c. w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Tymczasem omawiany przepis praktycznie wyłączył swobodę rozporządzania przez

właściciela lokalu przedmiotem przysługującego mu prawa, nakazując właścicielowi przenieść to prawo na rzecz osoby wskazanej w tym przepisie oraz za cenę w nim określoną. Zatem wprowadzone art. 3 ustawy o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe ograniczenia dotyczą jednego z podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności tj. prawa do rozporządzania rzeczą.

Z uwagi na to, iż wspomniane ograniczenia prawa własności mają służyć realizacji innych konstytucyjnie chronionych wartości, a więc przede wszystkim realizacji zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), której wypełnienie w omawianym zakresie następuje poprzez przyznanie roszczenia o nabycie mieszkania osobom, które w przeszłości aktywnie przyczyniły się do wytworzenia prywatyzowanego majątku państwowego, Rzecznik nie kwestionuje samej okoliczności przyznania tego roszczenia. Decydując się na przyznanie takiego roszczenia ustawodawca powinien jednakże stworzyć prawne gwarancje tego, iż będzie ono realizowane na warunkach możliwie najmniej dotkliwych dla aktualnego właściciela mieszkania. Przede wszystkim dochodzenie tego roszczenia przez lokatora powinno być ograniczone krótkim, rygorystycznie przestrzegany terminem. Ponadto realizacja roszczenia nie powinna przynosić strat właścicielowi mieszkania.

Oceniając rozwiązanie zawarte w art. 3 ustawy o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe z tego punktu widzenia należy wskazać, iż przepis ten nakazuje właścicielowi lokalu jego sprzedaż na rzecz lokatora w cenie nabycia. Cena ta może być powiększona wyłącznie o nakłady poniesione przez właściciela na ten lokal. Oznacza to, że z uwagi na zachodzące procesy inflacyjne omawiany przepis nakazuje właścicielowi wyzbycie się przysługującego mu prawa za cenę z reguły realnie o wiele niższą od ceny zakupu. Kwestionowana norma

prawna nie wprowadza bowiem jakichkolwiek ograniczeń czasowych w zgłaszaniu przez lokatorów swoich roszczeń o nabycie mieszkania. Również okoliczność, iż przedsiębiorstwo sprzedało mieszkanie na rzecz aktualnego właściciela np. 5 lat temu nie ma wpływu na istotę roszczenia polegającą na domaganiu się od tego właściciela sprzedaży mieszkania po cenie nabycia (a więc po cenie sprzed 5 lat). Stąd też realizacja roszczenia wynikającego z art. 3 ustawy o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe oznacza de facto dla obecnego właściciela mieszkania obowiązek odsprzedaży tego mieszkania po cenie realnie niższej od ceny, którą zapłacił nabywając w przeszłości to mieszkanie. Ustawodawca postawił tym samym właściciela w sytuacji, w której zadośćuczynienie przez tego właściciela obowiązkowi wynikającemu z kwestionowanego przepisu musi przynieść mu straty.

5. Z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że każdy ma prawo do własności, z kolei ust. 2 art. 64 Konstytucji RP wyraża ogólną zasadę ochrony prawa własności. Powiązanie tych konstytucyjnych regulacji z treścią art. 20 Konstytucji RP wskazującego własność prywatną jako podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej pozwala na stwierdzenie, iż ochrona prawa własności ma znaczenie ustrojowe. Ten ustrojowy charakter instytucji prawa własności nie oznacza oczywiście, iż nie są dopuszczalne ograniczenia tego prawa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że prawo własności nie może być traktowane jako *ius infinitum* (orzeczenie z dnia 28 maja 1991 r., sygn. akt K. 1/91, OTK 1991 r., poz. 4; orzeczenie z dnia 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K. 9/95, OTK 1996 r., Nr 1, poz. 2; wyrok z dnia 21 stycznia 1999 r., sygn. akt P. 2/98, OTK 1999 r, Nr 1, poz. 2). Nie wynika jednak z kolei z tego stwierdzenia, iż wszelkie ustawowe ograniczenia prawa własności są dopuszczalne.

Prawo własności może podlegać ograniczeniu, lecz tylko wówczas, gdy spełnione zostały wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP łączne przesłanki dopuszczalności

ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw. Przesłankami tymi są : ustawowa forma ograniczenia, istnienie konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób), a także zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

Niewątpliwie spełniona została w omawianym zakresie formalna przesłanka ograniczenia konstytucyjnego prawa polegająca na zachowaniu ustawowej formy ograniczenia. Istnieje również ścisły związek pomiędzy wprowadzonym ograniczeniem a prawami i wolnościami innych osób, w tym przypadku prawami lokatorów uprawnionych do zamieszkiwania w lokalu, który był przedmiotem sprzedaży. Dodatkowo wprowadzone przez art. 3 ustawy o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe ograniczenia prawa własności mają służyć realizacji innych konstytucyjnie chronionych wartości (zasady sprawiedliwości społecznej). Zachodzi zatem potrzeba ustalenia poprzez odwołanie się do zasady proporcjonalności czy użyte do realizacji tego celu instrumenty prawne nie są nadmiernie uciążliwe i czy pozostają we właściwej proporcji do zamierzonych rezultatów.

Ocena art. 3 ustawy o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe z punktu widzenia zasady proporcjonalności prowadzi do wniosku, iż oczywiście istniała możliwość osiągnięcia przez ustawodawcę zamierzonego celu bez konieczności sięgania do tak radykalnych rozwiązań. Nie stało bowiem nic na przeszkodzie, aby ograniczyć dochodzenie przez lokatora roszczenia wymienionego w tym przepisie krótkim terminem. Również cena powinna być ustalona z uwzględnieniem interesów prawnych właściciela, tak aby realizacja roszczenia nie przynosiła mu strat. Tymczasem bezpośrednim efektem kwestionowanej regulacji jest zobowiązanie

właściciela do wyzbycia się przysługującego mu prawa do lokalu za cenę z reguły realnie niższą od ceny zakupu. Stąd też podporządkowanie się przez właściciela temu obowiązkowi musi przynieść mu straty. Dlatego też obowiązki nakładane na właścicieli nie pozostają we właściwej proporcji do zamierzonych efektów polegających w tym przypadku na uczynieniu właścicielami mieszkań lokatorów, którzy w przeszłości przyczynili się swoją pracą do wytworzenia tej substancji mieszkaniowej.

Uwagi powyższe prowadzą do wniosku, że art. 3 ustawy o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe w zakresie, w jakim nie wprowadza krótkiego terminu dochodzenia roszczenia wymienionego w tym przepisie oraz nie zawiera mechanizmu waloryzującego cenę nabycia mieszkania jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Dlatego też wnoszę jak na wstępie.

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll