RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz KOCHANOWSKI

RPO-528450-V-JS/06

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 23/05/2006

Pan dr Antoni Jaszczak

Minister Budownictwa

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

W wyroku z dnia 21 grudnia 2005 r. sygn. akt SK 10/05 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepisy art. 44 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, z 2004 r. Nr 19, poz. 177 i Nr 63, poz. 591 oraz z 2005 r. Nr 72, poz. 643 i Nr 122, poz. 1024), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustaw: o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Prawo energetyczne, o partiach politycznych, o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych, o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, Prawo telekomunikacyjne, o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe", o spółdzielniach mieszkaniowych, o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001-2006, o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych oraz o utracie mocy ustawy o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe (Dz. U. Nr 154, poz. 1802), są niezgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2, art. 20 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Przepisy te w brzmieniu: „z chwilą ustanowienia odrębnej własności lokali w nieruchomościach stanowiących własność spółdzielni mieszkaniowych, hipoteki obciążające te

nieruchomości w dniu wejścia w życie ustawy wygasają (art. 44 ust 1) oraz „ w wypadkach, o których mowa w ust. 1, spółdzielnia mieszkaniowa obciąży inną nieruchomość stanowiącą jej własność hipoteką, w celu zabezpieczenia wierzytelności poprzednio zabezpieczonej hipoteką, która wygasła" (art. 44 ust. 2) zgodnie z decyzją Trybunału tracą moc obowiązywania z dniem 31 grudnia 2006 r.

W powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał, że kwestionowane przepisy są niedopuszczalną ingerencją w sferę konstytucyjnie chronionych praw wierzyciela hipotecznego. Ustawodawca nie przewidział przy tym rozwiązania sytuacji, w której spółdzielnia nie posiada nieruchomości, na której mogłaby ustanowić nową, "zastępczą" hipotekę. Tymczasem hipoteka obejmuje nieruchomość wraz z przynależnościami i utrzymuje się na niej jako całości aż do zupełnego wygaśnięcia wierzytelności, którą zabezpiecza. Późniejsze zmiany dotyczące nieruchomości, np. jej podział, muszą pozostawać bez względu na sytuację prawną wierzyciela hipotecznego. W uzasadnieniu wyroku Trybunał podkreślił, że sama regulacja przewidująca wygaśnięcie hipoteki nie musiałaby zostać oceniona negatywnie, o ile ustawodawca wprowadziłby alternatywne i co najmniej równoważne środki ochrony interesów wierzyciela.

W związku z tym, że wyrok TK wymaga stosownej interwencji ustawodawcy w kierunku stworzenia zupełnie nowego mechanizmu gwarantowania praw wierzycieli hipotecznych bądź też co najmniej wprowadzenia obowiązku podziału powstałej hipoteki łącznej w stosunku odpowiadającym udziałowi poszczególnych właścicieli w nieruchomości wspólnej Trybunał odroczył termin wejścia w życie wyroku i wskazał, że zakwestionowane przepisy tracą moc obowiązywania z dniem 31 grudnia 2006 r. Jednocześnie, korzystając z uprawnień przewidzianych w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U Nr 102, poz. 643 ze zm.), postanowieniem z dniem 18 stycznia 2006 r. (sygn. akt S 1/06) Trybunał zasygnalizował Sejmowi potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie unormowania - w sposób zgodny z konstytucyjnymi standardami ochrony własności i innych praw majątkowych oraz zapewniający analogiczny poziom ochrony właścicieli odrębnych lokali, niezależne od trybu ustanowienia prawa odrębnej własności - skutków ustanowienia odrębnej własności lokali w nieruchomościach spółdzielni mieszkaniowych, obciążonych hipotekami ustanowionymi przed 24 kwietnia 2001 r.

Analogiczne do zakwestionowanych przez Trybunał Konstytucyjny rozwiązań przewidzianych w art. 44 ust. 1 i ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zawiera ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości (Dz. U. Nr 157, poz. 1315) w art. 4 ust. 9 i ust. 10 oraz w art. 5 ust. 6 i ust. 7.

Art. 4 ust. 9 oraz art. 5 ust. 6 tej ustawy stanowią, iż z chwilą ustanowienia odrębnej własności w nieruchomościach stanowiących własność osoby prawnej lub fizycznej przez osoby wskazane w ustawie, a więc odpowiednio przez osoby korzystające z prawa pierwokupu (po spełnieniu ściśle określonych, wskazanych w ustawie warunków) - art. 4 ust. 9 lub przez osoby, które skorzystały z przysługującego im prawa żądania sprzedaży mieszkania przez spółkę handlową, w odniesieniu do której Skarb Państwa kiedykolwiek w okresie od dnia 7 lutego 2001 r. był podmiotem dominującym - art. 5 ust.6, hipoteki obciążające te nieruchomości w dniu wejścia ustawy wygasają. Zgodnie z art. 4 ust. 10 i art. 5 ust. 7 w przypadkach, o których mowa wyżej odpowiednio właściciel nieruchomości lub właściciel zbywanej nieruchomości obciąży hipoteką inną nieruchomość, stanowiącą jego własność, w celu zabezpieczenia wierzytelności poprzednio zabezpieczonej hipoteką, która wygasła. Stosownie do art. 4 ust. 11 i art. 5 ust. 8 osoba uprawniona z tytułu pierwokupu lub osoba, która skorzystała z przysługującego jej prawa żądania sprzedaży mieszkania nabywa mieszkanie wolne od obciążeń hipotecznych.

W uzasadnieniu powołanego wyroku Trybunał podkreślił, iż przy ocenie konstytucyjności regulacji ustawowej, przewidującej wygaśnięcie *ex lege* hipotek ustanowionych na nieruchomościach spółdzielczych, w razie ustanowienia odrębnej własności lokali musi być brana pod uwagę istota hipoteki, jako akcesoryjnego prawa zabezpieczającego. Ustanowienie hipoteki nie jest bowiem celem samym w sobie. W gruncie rzeczy chodzi o stworzenie pewności bądź też prawdopodobieństwa zaspokojenia zabezpieczonej wierzytelności w stopniu wyższym, niż wynikałoby to z ogólnych zasad odpowiedzialności osobistej dłużnika.

Zdaniem Trybunał stwierdzenie, że prawnie chroniony interes wierzyciela hipotecznego sprowadza się do uzyskania stosownego zabezpieczenia wierzytelności z podstawowego stosunku obligacyjnego, ma znaczenie przesądzające dla oceny zakwestionowanej regulacji. Nawet bowiem przepis normujący wygaśnięcie hipoteki wskutek zaistnienia określonych okoliczności, niezależnych od woli i zachowania się wierzyciela hipotecznego, przy dalszym istnieniu wymaganej wierzytelności, którą ta hipoteka zabezpieczała, nie musi być *per se* uznany za sprzeczny z konstytucyjnymi standardami ochrony własności i innych praw majątkowych - o ile ustawodawca wprowadza inne i co najmniej równoważne środki ochrony interesów tegoż właściciela. W ocenie Trybunału analiza zaskarżonych przepisów wskazuje na asymetrię pomiędzy treścią art. 44 ust. 1 i 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych skutkujących stwierdzeniem ich niekonstytucyjności. Zamiast zabezpieczenia rzeczowego skutecznego *erga omnes* dotychczasowy wierzyciel hipoteczny uzyskuje, skuteczne jedynie wobec spółdzielni mieszkaniowej, roszczenie o ustanowienie hipoteki, którego aktualizacja i egzekwowalność jest uzależniona od faktycznego stanu majątku spółdzielni. Ustawodawca nie przewidział przy tym rozwiązania dla sytuacji, w

której spółdzielnia nie posiada nieruchomości, na której mogłaby ustanowić nową, „zastępczą" hipotekę. Ustawodawca nie nałożył też na spółdzielnię będącą dotychczasowym dłużnikiem hipotecznym obowiązku ustanowienia alternatywnego w stosunku do hipoteki, a równie skutecznego w praktyce zabezpieczenia osobistego, np. gwarancji bankowej albo ubezpieczenia kredytu. Wobec braku takiej regulacji ryzyko utraty zabezpieczenia zostało przerzucone na dotychczasowych wierzycieli hipotecznych, będących w stosunku do przekształceń własnościowych, dokonujących się w spółdzielni, podmiotami trzecimi. Ponadto nie przewidziano, poza ustawą o spółdzielniach mieszkaniowych, innych niż określone w stosunku do art. 44 ust.2 instrumentów ochrony uprawnień wierzycieli hipotecznych, których hipoteki wygasły na podstawie ust. 1 tegoż przepisu.

Niewątpliwie większość ze wskazanych wyżej zastrzeżeń Trybunału odnosi się także do powołanych przepisów art. 4 ust. 9 i 10 oraz art. 5 ust. 6 i 7 ustawy o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności. W szczególności także w tej ustawie ustawodawca nie przewidział sytuacji, w której zbywca lokalu mieszkalnego nie posiada innej nieruchomości, którą mógłby obciążyć hipoteką w zamian za wygasłą z mocy ustawy hipotekę. Biorąc po uwagę fakt, że w tym przypadku zobowiązanym do obciążenia innej nieruchomości może być także osoba fizyczna występuje zdecydowanie większe prawdopodobieństwo, że osoba taka nie będzie posiadała innej nieruchomości, która będzie można obciążyć. Ponadto w art. 4 ust. 11 oraz w art. 5 ust. 8 ustawy wyraźnie wskazano, że osoba uprawniona z tytułu pierwokupu oraz osoba uprawniona do żądania sprzedania mieszkania przez spółkę handlową nabywa mieszkanie wolne od obciążeń hipotecznych. Uregulowanie to wyklucza zatem wynikające z zasad ogólnych (art. 76 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm.) powstanie hipoteki łącznej mające miejsce przy podziale nieruchomości.

Nie ulega wątpliwości, że w świetle powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 grudnia 2005 r. tą samą wadą konstytucyjną obarczone są art. 4 ust. 9 i 10 oraz art. 5 ust. 6 i 7 ustawy o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości.

Z dostępnych na stronie internetowej Ministerstwa informacji wynika, że podjęto działania legislacyjne zmierzające do zmiany zakwestionowanych przez Trybunał przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Brak jest natomiast informacji o ewentualnych pracach legislacyjnych zmierzających do zmiany wskazanych uregulowań prawnych w ustawie o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości.

W związku z powyższym, w nawiązaniu do powołanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) wskazując Panu Ministrowi

powyższy problem zwracam się o podjęcie stosownych działań mających na celu dostosowanie treści art. 4 ust. 9 i 10 oraz art. 5 ust. 6 i 7 ustawy o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości do standardu konstytucyjnego w zakresie ochrony praw majątkowych wierzycieli hipotecznych.

Łącze wyrazy szacunku

/-/