

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 16 lipca 2009 r.

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Jednocześnie upoważnia senatora Marka Trzcíńskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

USTAWA

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. 4:

1) ust. 7 otrzymuje brzmienie:

"7. O zmianie wysokości opłat spółdzielnia jest obowiązana zawiadomić osoby, o których mowa w ust. 1-2 i 4, co najmniej na 3 miesiące naprzód na koniec miesiąca kalendarzowego. Zmiana wysokości opłat wymaga uzasadnienia na piśmie.";

2) po ust. 7 dodaje się ust. 7¹ w brzmieniu:

"7¹. W przypadku zmiany wysokości opłat na pokrycie niezależnych od spółdzielni kosztów, w szczególności energii, gazu, wody oraz odbioru ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych, jest ona obowiązana zawiadomić osoby, o których mowa w ust. 1-2 i 4, co najmniej 14 dni przed upływem terminu do wnoszenia opłat, ale nie później niż ostatniego dnia miesiąca poprzedzającego ten termin. Przepis ust. 7 zdanie drugie stosuje się.".

Art. 2.

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

¹⁾Zmiany tekstu jednolitego wymienionej 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 oraz z 2009 r. Nr 65, poz. 545.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2006 r. (sygn. akt K 33/05), stwierdzającego niezgodność z Konstytucją art. 8a ust. 5, ust. 6 pkt 1 i ust. 7 pkt 1 i 2 oraz art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 z późn. zm.; dalej jako: ustawa o ochronie praw lokatorów).

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja orzeczenia opublikowana została w Dz. U. z 2006 r., Nr 86, poz. 602 (dzień publikacji wyroku: 23 maja 2007 r.). Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem zamieszczony został w OTK Z.U. z 2006 r., Nr 5A, poz. 57.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją następujących przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów:

- a) art. 8a ust. 5 w zakresie, w jakim nie określa kryteriów zasadności podwyżki wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu,
- b) art. 8a ust. 6 pkt 1,
- c) art. 8a ust. 7 pkt 1 w zakresie, w jakim umożliwia podwyższanie czynszu albo innych opłat za używanie lokalu wynoszących 3% i więcej wartości odtworzeniowej lokalu z pominięciem przepisów art. 8a ust. 1-6 tej ustawy,
- d) art. 8a ust. 7 pkt 2,
- e) art. 9 ust. 1.

Ponadto w punkcie II sentencji wyroku Trybunał orzekł, iż zakwestionowane przepisy art. 8a ust. 6 pkt 1 oraz art. 9 ust. 1 tracą moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2006 r.

2.2.1. Podzielając zarzuty zgłoszone pod adresem art. 8a ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, Trybunał Konstytucyjny przypominał, że wedle ugruntowanego orzecznictwa jednym z elementarnych obowiązków ustawodawcy jest przestrzeganie zasad poprawnej legislacji, które funkcjonalnie wiążą się z pewnością i bezpieczeństwem prawnym, a nadto z ochroną zaufania do państwa oraz stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Za niedopuszczalne uznać więc trzeba w szczególności takie uregulowania, które dają organom państwa (jak chociażby np. sądom) zbyt dużą swobodę, prowadzącą do zupełnej dowolności wydawanych orzeczeń czy decyzji. Wywodzony z ustawy zasadniczej wymóg formułowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, odnosi się przy tym zwłaszcza do sfery wolności oraz praw jednostki. Wszelkie regulacje w tym zakresie powinny być klarowne i zrozumiałe dla ich adresatów, którzy to mogą od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać: „[...] 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 wyegzekwowanie.” Zdaniem Trybunału, powołany powyżej art. 8a ust. 5, z uwagi na swą niedookreśloność, nie czynił zadość tym standardom. Przepis ten posługiwał się bowiem jedynie kryterium „zasadności” podwyżki i nie przewidywał żadnych dalszych przesłanek, według których sąd powszechny, rozpoznający spór pomiędzy lokatorem a właścicielem w związku z dokonaniem przez tego ostatniego wypowiedzeniem wysokości czynszu, miałby oceniać, czy dana podwyżka była w całości uzasadniona. Rozwiązanie takie – jak zaakcentował Trybunał – stwarzało ryzyko „daleko posuniętej nieprzewidywalności i arbitralności rozstrzygnięć sądowych”. Podstawową wadą kontrolowanego przepisu okazało się zatem to, że w jego treści nie znalazło się wyraźne określenie elementów składowych czynszu i czynników umożliwiających jego podwyższenie, co zmuszało sądy do tworzenia *ad hoc* systemu kryteriów, pozwalających dopiero wtórnie ustalać „zasadność” dokonanych podwyżek lub odnosić się do ich wysokości.

2.2.2. Podobne zastrzeżenia wywoływało również unormowanie zawarte w art. 8a ust. 6 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, jako że nie rozstrzygał on jednoznacznie, czy w razie uznania przez sąd „zasadności” (bądź „częściowej zasadności”) podwyżki czynszu, na lokatorze spoczywa obowiązek wyrównania różnicy między czynszem płaconym do chwili wypowiedzenia a czynszem „zasadnie” podwyższonym, należnym za okres od upływu terminu wypowiedzenia do werdyktu sądu, czy też takiego obowiązku nie ma, a prawna powinność uiszczenia czynszu w nowej, wyższej stawce powstaje dopiero z dniem uprawomocnienia się

orzeczenia sądowego. Będąc więc źródłem wyżej zasygnalizowanej wątpliwości, art. 8a ust. 6 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów nie gwarantował pewności prawa i co się z tym wiąże – nie zapewniał bezpieczeństwa prawnego. W opinii Trybunału Konstytucyjnego, na jego gruncie nie sposób było przesądzić żadnego z kierunków wykładni, a to nie odpowiadało wymogom stawianym przez Konstytucję. Jednocześnie Trybunał opowiedział się za tym, by różnica czynszu była przez lokatora zwracana po wydaniu przez sąd prawomocnego orzeczenia. „Korzystne dla lokatora *sui generis* «odroczenie» podwyżki czynszu na czas badania jej zasadności nie powinno przekształcać się w jej faktyczne wielomiesięczne zawieszenie, w stosunku do chwili zaistnienia uzasadnionej potrzeby jej wprowadzenia. «Kredytowanie» lokatora przez właściciela (przy założeniu zasadności podwyżki) nie może przekształcać się w środek wymuszania na właścicielu swego rodzaju «darowizny», nie powinno też zachęcać lokatorów do bezwarunkowego i automatycznego zaskarżania wszystkich podwyżek w nadziei ich odsunięcia w czasie. Sąd kontrolujący dokonanie podwyżki, bada jej «zasadność» *ex tunc* (ocenia, czy podwyżka była «zasadna» w momencie jej wprowadzenia), nie zaś *ex nunc* (nie ocenia, czy jest «zasadna» w chwili orzekania).”

2.2.3. W rozważaniach poświęconych art. 8a ust. 7 pkt 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, Trybunał Konstytucyjny podniósł z kolei, że istota tego uregulowania sprowadzała się do wyłączenia spod ustawowego „reżimu podwyżkowego” dwóch kategorii podwyżek, a mianowicie: nieprzekraczających w skali roku progu 10 % dotychczasowego czynszu oraz dotyczących opłat ponoszonych przez spółdzielców i osoby niebędące członkami spółdzielni na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 z późn. zm.; dalej także jako: u.s.m.). Według Trybunału, dokonane na mocy art. 8a ust. 7 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów zróżnicowanie standardów ochronnych w zależności od skali podwyżki, a ściślej – uzależnienie stopnia ochrony lokatora od ekonomicznej dotkliwości podwyżki, samo w sobie nie naruszało norm konstytucyjnych. Niemniej jednak nie wszystkie konsekwencje tego rozwiązania mogły zostać zaakceptowane. W ocenie bowiem Trybunału „[...] wyłączenie co do zasady trybu sądowej kontroli podwyżek czynszów i opłat w przypadku, jeśli nie przekraczają one w skali roku 10% dotychczasowego czynszu [...], w wielu sytuacjach będzie pozbawiało lokatorów koniecznej ochrony, a niejednokrotnie może doprowadzić w ciągu kilku lat do wywindowania czynszów na poziom obiektywnie nieusprawiedliwiony. [...] wynajmujący poprzez cykl corocznych podwyżek (każdorazowo nieprzekraczających 10% dotychczasowego czynszu) może swobodnie – bez uzasadnienia, kontroli, jak również bez zwiększania wartości świadczenia niepieniężnego, jakim jest udostępnienie lokalu – windować czynsze, podwyższając je ponad poziom inflacji.” Dlatego też

wyłączenie z art. 8a ust. 7 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów musiało zostać uznane za niekonstytucyjne przynajmniej w takim zakresie, w jakim obejmowało podwyżki niższe niż 10-procentowe, jednak przekraczające pułap 3 % wartości odtworzeniowej lokalu.

Trafne okazały się także zarzuty sformułowane względem art. 8a ust. 7 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Trybunał Konstytucyjny stanął w tym zakresie na stanowisku, że wprowadzenie odmiennych reguł sądowej kontroli podwyższania czynszów, wynikające z aktualnie obowiązującej ustawy „lokatorskiej” i ustawy „spółdzielczej”, nie było uzasadnione. Zdaniem Trybunału: „W jednym i drugim wypadku chodzi bowiem o identyczne cele tej kontroli oraz identyczne kryteria tej oceny, aczkolwiek katalog elementów opłat spółdzielczych z natury rzeczy musi być ograniczony. Ustawodawstwo musi więc tworzyć konsekwentnie jednakowy poziom ochrony dla wszystkich lokatorów, określając pewne minimum standardu tej ochrony.” Na niekonstytucyjność zróżnicowania ochrony spółdzielców (tudzież osób niebędących członkami spółdzielni, lecz korzystających z lokali spółdzielczych) i pozostałych lokatorów miały przy tym wpływ następujące postanowienia u.s.m. (w brzmieniu z daty wyrokowania przez sąd konstytucyjny):

- art. 4 ust. 7, wyznaczający za ledwie dwutygodniowy okres pomiędzy poinformowaniem lokatora o podwyżce opłaty za używanie lokalu spółdzielczego a aktualizacją obowiązku uiszczania tejże opłaty w zmienionej wysokości (przy co najmniej 3-miesięcznym okresie przewidzianym przez art. 8a ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów);
- art. 4 ust. 8, kształtujący odmiennie obowiązek ponoszenia nowej opłaty za używanie lokalu spółdzielczego w razie zakwestionowania jej przed sądem (brak okresu karencji, o którym mowa w art. 8a ust. 6 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów).

Dodatkowo sytuacja spółdzielców i osób niebędących członkami spółdzielni, mających tytuł do spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, była gorsza aniżeli innych najemców z uwagi na rozkład ciężaru dowodu w ewentualnym procesie dotyczącym zasadności podwyżki (przepisy u.s.m. nie statuowały odstępstwa od zasad ogólnych, wobec czego to skarżący podwyżkę musiał udowodnić swoje racje).

To wszystko skłoniło Trybunał do stwierdzenia, iż art. 8a ust. 7 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, jako „niezrozumiały i nadmiernie uprzywilejowujący właścicieli lokali”, naruszał zarówno art. 76 Konstytucji (nakładający na władze publiczne obowiązek ochrony najemców przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi), jak i gwarancje wyrażone w art. 64 ust. 1 i 2 oraz w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Natomiast art. 8a ust. 7 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów został uznany za niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.2.4. Trybunał Konstytucyjny orzekł ponadto o niekonstytucyjności art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Przepis ten miał pełnić funkcję ochronną, nie pozwalając właścicielowi na zbyt częste podnoszenie czynszu. Jednakże ustawodawca nie sprecyzował, od kiedy winien być liczony bieg sześciomiesięcznego okresu umożliwiającego dokonanie kolejnej podwyżki, tzn. czy chodzi tu o datę złożenia oświadczenia woli o wypowiedzeniu dotychczasowej wysokości czynszu, datę upływu okresu wypowiedzenia czy też może o datę uprawomocnienia się wyroku sądowego, wydanego w sprawie zasadności podwyżki. W opinii Trybunału, brak jednoznacznego wskazania, jak należy liczyć okres tak istotny dla całego mechanizmu kontroli podwyżek, uchybiał zasadom poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji).

2.3. W przypadku art. 8a ust. 5 oraz ust. 7 pkt 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów wyrok wywołał skutki prawne z dniem publikacji (23 maja 2006 r.), zaś termin utraty mocy obowiązującej norm wywodzonych z art. 8a ust. 6 pkt 1 oraz art. 9 ust. 1 teże ustawy został odsunięty w czasie (tj. do dnia 31 grudnia 2006 r.).

2.4. W dniu 1 stycznia 2007 r. weszła w życie ustawa z dnia 15 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 249, poz. 1833). Stosownie do art. 1 pkt 2 tej ustawy nowe brzmienie uzyskał art. 8a ust. 4 i 5, a ust. 6 i 7 zostały uchylone. Jednocześnie w powołanym art. 8a dodane zostały ust. 4a-4e, 6a, 6b oraz ust. 8. Oprócz tego, na mocy art. 1 pkt 3 tej samej ustawy nowelizującej, w art. 9 ustawy o ochronie praw lokatorów dodany został ust. 1b. Tym sposobem ustawodawca dostosował regulacje zamieszczone w ustawie o ochronie praw lokatorów do wymogów stawianych przez normy konstytucyjne i zrealizował w tym zakresie wskazania Trybunału, a zwłaszcza:

- wyraźnie określił przyczyny podwyższenia czynszu, które mogą być uznawane za zasadne w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów, przesądzając przede wszystkim, iż podwyżka w wysokości nieprzekraczającej w danym roku kalendarzowym średniorocznego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku kalendarzowym może być uważana za uzasadnioną (art. 8a ust. 4a-4e),
- sprecyzował zasady uiszczania czynszu w sytuacji odmowy przyjęcia podwyżki albo wystąpienia przez lokatora do sądu z powództwem o ustalenie jej niezasadności w całości lub w części (art. 8a ust. 6a i 6b),
- określił częstotliwość, z jaką właściciel może podwyższać czynsz bądź też inne opłaty za używanie lokalu (art. 9 ust. 1b).

Z kolei ustawą z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873 z późn. zm.), obowiązującą od dnia 31 lipca 2007 r., znowelizowany został m.in. art. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w wyniku czego prawom spółdzielców oraz osób niebędących członkami spółdzielni zagwarantowany został znacznie lepszy niż dotychczas stopień ochrony, porównywalny niemal z tym, jaki poręcza ustawa o ochronie praw lokatorów (art. 4 ust. 8 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w nowym brzmieniu). W toku prac legislacyjnych nad ustawą z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw rozważana była również celowość wydłużenia okresu, o którym mowa w art. 4 ust. 7 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych. Propozycja taka ujęta była zarówno w przedłożeniu rządowym (projekt przekazany do Sejmu V kadencji w dniu 26 czerwca 2006 r. – druk sejmowy nr 766), jak też w rozpatrywanym wspólnie z nim projekcie poselskim z dnia 22 maja 2006 r. (druk nr 768), ostatecznie jednak nie uzyskała akceptacji.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Mając na uwadze konieczność pełnego wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2007 r., kierując się brzmieniem sentencji wyroku oraz motywami jego uzasadnienia, proponuje się zmianę brzmienia art. 4 ust. 7 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych. Nowelizacja ma polegać na zastąpieniu przewidzianego w tym przepisie okresu 14 dni – okresem 3 miesięcy (przy pozostawieniu zwrotu „co najmniej” decydującego o tym, że jest to w istocie okres minimalny, tak jak i ten wyznaczony w art. 8a ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów).

Wprawdzie proponowane wydłużenie okresu, który spółdzielnia zobowiązana jest zachować przy powiadamianiu konkretnych osób o ustaleniu nowej opłaty przypadającej od zajmowanych przez nie lokali, powinno dotyczyć – zgodnie z wypowiedzią Trybunału – podmiotów wymienionych w art. 4 ust. 1 i 1¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, niemniej nie ma przeszkód natury konstytucyjnej, ażeby trzymiesięczny okres znajdował zastosowanie także w wypadku właścicieli lokali, do których to odnoszą się przepisy art. 4 ust. 2 i 4 u.s.m. Wydaje się wręcz, iż wprowadzając jednolite rozwiązanie ustawodawca uchroni się przed ewentualnymi zarzutami nierównego traktowania osób znajdujących się w analogicznej sytuacji.

Jednocześnie, w przypadku opłat niezależnych od spółdzielni, pozostawia się dotychczasową normę zobowiązującą do informowania o zmianie wysokości tych opłat z 14-dniowym wyprzedzeniem, przy czym przenosi się tą normę do nowego ustępu (art. 4 ust. 7¹).

4. Konsultacje

Minister Sprawiedliwości oraz Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego nie wnieśli uwag do projektu.

Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP zaproponował rozbicie terminu na 3-miesięczny (opłaty zależne od spółdzielni) i 14-dniowy (opłaty niezależne od spółdzielni), co zostało uwzględnione.

Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA zaproponowało doprecyzowanie treści uzasadnienia zmiany wysokości opłat, o którym mowa w art. 4 ust. 7. Propozycja ta wykracza jednak poza wykonanie wyroku.

5. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.



**URZĄD
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**

**SEKRETARZ
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ STANU**

Mikołaj Dowgiałewicz

Min.MD/3054/09/DP/ma

Warszawa, dnia 26 czerwca 2009 r.

**Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Przewodniczący,

W związku z przedłożonym projektem ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk senacki nr 561 S; pismo z dnia 22.06.2009 r., nr BPS/KU-034/210/09), uprzejmie informuję, że przedmiot regulacji projektu ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Z poważaniem,

Z up. SEKRETARZA
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
POLSEKRETARZ STANU

Maciej Szpunar