



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(887)

192. posiedzenie
Komisji Ustawodawczej
w dniu 7 maja 2009 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2006 r. dotyczącego ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (sygnatura akt K 33/05).
2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2006 r. dotyczącego ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (sygnatura akt P 8/05).

(Początek posiedzenia o godzinie 8 minut 04)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Piotr Zientarski)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Otwieram posiedzenie.

W porządku obrad przewidziane są dwa punkty.

W pierwszym punkcie rozpatrzmy wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2006 r. dotyczący ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Witam serdecznie przedstawicieli Biura Legislacyjnego i od razu udzielam głosu. Bardzo proszę.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Katarzyna Konieczko:**

Dziękuję bardzo.

Katarzyna Konieczko, Biuro Legislacyjne.

Wyrokiem wydanym w sprawie K 33/05 Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z konstytucją przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, a mianowicie: art. 8a ust. 5 w zakresie, w jakim przepis ten nie określa kryteriów zasadności podwyżki wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, art. 8a ust. 6 pkt 1, art. 8a ust. 7 pkt 1 w zakresie, w jakim przepis ten umożliwia podwyższanie czynszu albo innych opłat za używanie lokalu wynoszących 3% i więcej wartości odtworzeniowej lokalu, z pominięciem przepisów art. 8a ust. 1–6 tejże ustawy, art. 8a ust. 7 pkt 2 oraz art. 9 ust. 1. Ponadto w przypadku dwóch przepisów, to jest art. 8a ust. 6 pkt 1 i art. 9 ust. 1, Trybunał Konstytucyjny zdecydował się na odsunięcie w czasie skutków wyroku do dnia 31 grudnia 2006 r.

Zgodnie z art. 8 ustawy o ochronie praw lokatorów, właściciel może podwyższać czynsz lokatorom. Przepis ten ustanawiał zasady, według których może to nastąpić. W szczególności przewidywał, że wypowiedzenie czynszu ma nastąpić na koniec miesiąca kalendarzowego, z zachowaniem trzymiesięcznego terminu wypowiedzenia, chyba że w umowie został ustalony termin dłuższy, jak również zawierał bardzo istotną regulację, zgodnie z którą w przypadku, gdy podwyżka miała przekraczać w skali roku 3% wartości odtworzeniowej lokalu, właściciel mógł podwyższyć czynsz tylko w wypadkach uzasadnionych, a ponadto zobowiązany był, na pisemne żądanie zgłoszone przez lokatora, podwyżkę taką uzasadnić w terminie siedmiu dni.

Trybunał Konstytucyjny zakwestionował przepisy, które doprecyzowały zasady podwyższania czynszu, a mianowicie art. 5, który przyznawał lokatorom generalnie możliwość występowania do sądu o weryfikację dokonanej przez właściciela podwyżki, jednakże tylko w tym wypadku, gdy podwyżka przekraczała wspomniany próg 3% wartości odtworzeniowej lokalu. Przepis ten przerzucał również ciężar dowodu w procesie na właściciela, czyli pozwanego.

Z kolei zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny przepis art. 8a ust. 6 precyzował, że w przypadku, gdy lokator zdecyduje się na wystąpienie na drogę sądową bądź też odmówi przyjęcia podwyżki, czynsz płacony jest w dotychczasowej wysokości. W tym pierwszym wypadku, kiedy zapadnie wyrok sądowy, dopiero od momentu uprawomocnienia się orzeczenia uznającego zasadność podwyżki lokator uiszcza czynsz w większej wysokości.

Art. 8a ust. 7 przewidywał z kolei trzy wyłączenia od zasad weryfikacji podwyższania czynszu. A mianowicie w przypadku gdy podwyżka nie przekraczała w skali roku 10% dotychczasowego czynszu, czyli nawet wtedy, gdy przekroczyła pułap 3%, lokator, którego dotyczyła podwyżka, nie mógł wystąpić do sądu o jej weryfikację. Ponadto zasady wcześniej przytoczone były wyłączone w przypadku członków spółdzielni i osób niebędących członkami, ale korzystających ze spółdzielczych lokali, którzy na gruncie ustawy są traktowani analogicznie jak lokatorzy, a także w przypadku opłat, które są niezależne od właściciela. Innymi słowy, takie opłaty jak za dostawy mediów mogły być podwyższane bez ograniczeń. Z kolei ostatni z przepisów poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego, a mianowicie przepis art. 9 ust. 1, przewidywał, że podwyższenie czynszu może być dokonywane nie częściej niż co sześć miesięcy.

Jeśli chodzi o pierwszy z tych przepisów, czyli przepis art. 8a ust. 5, to Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepis ten jest niekonstytucyjny z uwagi na naruszenie zasad prawidłowej legislacji, albowiem posłużono się w nim takim terminem jak zasadność podwyżki. Trybunał stwierdził w tym wypadku, że przepis ten, nie wskazując kryteriów, jakimi ma kierować się sąd, oceniając zasadność bądź bezzasadność podwyżki, uprawnia do rozstrzygnięć arbitralnych, albowiem w tym wypadku dla właściciela podwyżka będzie zawsze zasadna, a dla lokatora będzie bezzasadna, natomiast sąd, który ma rozstrzygać, nie mając precyzyjnych przesłanek, z jakich powodów powinna nastąpić podwyżka, będzie musiał ad hoc tworzyć kryteria, według których będzie orzekał w konkretnej sprawie.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego takie rozwiązanie godzi we wspomniane zasady prawidłowej legislacji, albowiem umożliwia ograniczenie wolności i praw obywatelskich. Postanowienia tego przepisu nie są klarowne i zrozumiałe w stopniu wystarczającym, aby uznać ich konstytucyjność. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że ustawodawca powinien stanowić normy prawne, które nie budzą wątpliwości co do nakładanych obowiązków tudzież przyznawanych praw. Przepisy powinny być precyzyjne, aby zapewnione były ich jednolita wykładnia i stosowanie.

Jeśli chodzi o art. 8a ust. 6 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, to Trybunał Konstytucyjny uznał, iż przepis ten nie daje się pogodzić z wzorcem z art. 2 konstytucji z tego powodu, że nie określa wyraźnie, jak powinno wyglądać uregulowanie płatności za okres pomiędzy skutecznym wypowiedzeniem wysokości czynszu a prawomocnym orzeczeniem sądu potwierdzającym, iż w danym wypadku podwyżka była zasadna.

Innymi słowy, przepis ten nie przesądza, czy lokator za okres pomiędzy wypowiedzeniem a orzeczeniem sądu obowiązany jest zapłacić czynsz w podwyższonej wysokości. Trybunał Konstytucyjny opowiedział się za takim rozwiązaniem, albowiem uznał, że kredytowanie przez właścicieli tego okresu byłoby nieuzasadnione. W szczególności zdaniem Trybunału Konstytucyjnego właściciele nie mogą odpowiadać za to, w jakim terminie zakończył się proces sądowy.

Odnosząc się do art. 8a ust. 7 pkt 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że generalne wyłączenie spod tak zwanego reżimu podwyżkowego podwyżek, które w skali roku nie przekraczają progu 10% dotychczasowego czynszu, jest zbyt daleko posunięte, a w szczególności nie uwzględnia postanowienia art. 8a ust. 4, który inaczej, bardziej surowo, traktuje podwyżki, które przekraczają 3% wartości odtworzeniowej lokalu. Innymi słowy, wszystkie podwyżki, które przekraczają ten ostatni próg, niezależnie od tego, czy są większe czy mniejsze niż 10% dotychczasowego czynszu, powinny być poddane kontroli sądowej i powinny się do nich odnosić wszystkie te zasady, które są przewidziane w przypadku podwyżek z art. 8a ust. 4.

Odnosząc się do art. 8a ust. 7 pkt 2, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że wyłączenie stosowania zasad z ustawy o ochronie praw lokatorów w odniesieniu do spółdzielców i innych osób korzystających ze spółdzielczych lokali jest zbyt daleko idącym ograniczeniem, które nie daje się pogodzić z postanowieniem z art. 64 ust. 2 konstytucji, a także z art. 31 ust. 3 konstytucji, jako że ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych wyznacza znacznie łagodniejsze kryteria podwyższania czynszu i innych opłat za korzystanie z lokali spółdzielczych, a w szczególności wprowadza jedynie czternastodniowy termin wypowiedzenia i nie przewiduje przerzucenia ciężaru dowodu. Innymi słowy, spółdzielca, który decyduje się kwestionować podwyżkę, sam musi udowodnić swoje racje. Ponadto ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych nie przewiduje okresu karencji, czyli osoba, w odniesieniu do której dokonano wypowiedzenia czynszu, musi od początku uiszczać czynsz w podwyższonej wysokości.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny uznał, że niezgodny z zasadami poprawnej legislacji jest też art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, jako że przepis ten nie wskazuje precyzyjnie, od kiedy powinien być liczony bieg terminu sześciu miesięcy umożliwiającego dokonanie kolejnej podwyżki. Termin przewidziany na wykonanie tego orzeczenia już upłynął i, jak jest wskazane w informacji, w tym czasie doszło do nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów.

W zasadzie większość postulatów zawartych tak w uzasadnieniu Trybunału Konstytucyjnego, jak i w postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 29 czerwca 2005 r. została zrealizowana. Niemniej jednak proponujemy wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą, albowiem ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie równych zasad w przypadku lokatorów i członków spółdzielni mieszkaniowych tudzież innych osób korzystających z lokali spółdzielczych. Chodzi o to, że w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych nadal mamy do czynienia z czternastodniowym terminem przewidzianym na wypowiedzenie czynszu, podczas gdy w ustawie o ochronie praw lokatorów jest wspomniany termin trzymiesięczny. Innymi słowy, należałoby zmienić treść art. 4 ust. 7 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w ten sposób, aby w obu wypadkach zrównać te terminy, co doprowadzi do usunięcia istniejącej nadal niekonstytucyjności. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos?

Senator Leon Kieres:

Popieramy wniosek Biura Legislacyjnego.)

(*Głos z sali:* Popieramy.)

Popieramy. Rozumiem, że pani mecenas rekomenduje nadanie biegu.

(*Głos z sali:* Tak.)

Tak, ale nadanie biegu z uwzględnieniem poprawki: co najmniej trzy miesiące przed upływem terminu do wnoszenia opłat.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Tak, z uwzględnieniem tej poprawki. Czyli chodzi o złożenie wniosku w sprawie podjęcia inicjatywy, tak?

(*Wypowiedzi w tle nagrania*)

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Katarzyna Konieczko:**

Wyjaśnię. Chodzi nam o podjęcie inicjatywy w zakresie zmiany art. 4 ust. 7 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, mimo że wyrok dotyczy ustawy o ochronie praw lokatorów, jako że tylko w tym zakresie do tej pory nie została usunięta przez ustawodawcę niekonstytucyjność.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję.

(*Senator Leon Kieres:* To mamy na myśli.)

Sprawa jest jasna. Chodzi o to, co jest zawarte w dwóch artykułach przygotowanego projektu.

Kto jest za przyjęciem projektu i skierowaniem do marszałka Senatu wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej? (5)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał? (0)

Dziękuję. Jednomyślnie za.

Stwierdzam, że komisja po rozpatrzeniu sprawy złoży do marszałka wnioski o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, wraz z projektem ustawy, który przed chwilą został przedstawiony i przegłosowany. Dziękuję.

(*Senator Marek Trzeciński:* Jeszcze trzeba ustalić przedstawiciela wnioskodawców.)

Tak. Kto zechciałby zostać przedstawicielem wnioskodawców?

Senator Marek Trzcíński:

Zgłaszam się.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Pan senator Marek Trzcíński. Dziękuję bardzo.

A zatem możemy przystąpić do rozpatrzenia punktu drugiego naszego porządku, dotyczącego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2006 r., sygnatura akt P 8/05, w sprawie ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Bardzo proszę przedstawiciela Biura Legislacyjnego o zreferowanie wyroku.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

Dzień dobry.

W omawianym wyroku, sygnatura akt P 8/05, Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 5 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw w zakresie, w jakim ze względu na formę opodatkowania wyłącza on z obowiązkowego ubezpieczenia społecznego rolników z końcem III kwartału 2004 r. rolnika lub domownika prowadzącego pozarolniczą działalność gospodarczą, z art. 2 i 32 konstytucji.

Celem ustawy nowelizującej była racjonalizacja systemu ubezpieczenia społecznego rolników. Cel ten miał być osiągnięty poprzez ograniczenie kręgu osób podlegających rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu. Wprowadzone zmiany miały wyłączyć z systemu rolniczego ubezpieczenia tych rolników, którzy prowadzą działalność rolniczą, a jednocześnie gospodarczą, przy czym ta działalność gospodarcza, a nie rolnicza, jest ich głównym źródłem dochodu. Przepisy zostały sformułowane w ten sposób, że wyznaczono dwa warunki: warunek pierwszy – prowadzona pozarolnicza działalność gospodarcza podlega opodatkowaniu innym podatkiem niż zryczałtowany podatek dochodowy, warunek drugi, alternatywny – prowadzona działalność gospodarcza podlega opodatkowaniu zryczałtowanym podatkiem dochodowym, a podatek należny za rok 2003 przekroczył kwotę 2528 zł.

W celu ustalenia kręgu osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, które w myśl nowych przepisów nadal miały podlegać rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu, ustawodawca zobowiązał rolników prowadzących taką działalność do udokumentowania w KRUS do końca września 2004 r. formy, w jakiej opodatkowana jest prowadzona działalność, jak również kwoty należnego za rok 2003 podatku. Brak realizacji tego obowiązku powodował, że taki rolnik podlegał wyłączeniu z rolniczego ubezpieczenia społecznego. W następstwie wejścia w życie tego przepisu okazało się jednak, że z systemu rolniczego ubezpieczenia społecznego zostali wyłączeni także ci rolnicy, którzy prowadzili pozarolniczą działalność gospodarczą w niewielkich rozmiarach i których podatek należny za rok 2003 nie przekroczył kwoty określonej w ustawie, jednak działalność ta opodatkowana była innym podatkiem niż zryczałtowany podatek dochodowy, jako że tego dotyczył drugi warunek.

To oznaczało, że wprowadzone przepisy doprowadziły do wyłączenia z systemu rolniczego ubezpieczenia społecznego także tych rolników, których główny dochód pochodził z działalności rolniczej. Było to sprzeczne z zamierzeniami ustawodawcy. Ustawodawca zauważył swój błąd i dokonał kolejnej nowelizacji, która wprowadziła możliwość ponownego włączenia wskazanej grupy rolników do systemu rolniczego ubezpieczenia społecznego. Zgodnie z tym przepisem rolnikowi lub domownikowi prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą lub współpracującym przy prowadzeniu tej działalności, którzy na podstawie poprzedniej ustawy zostali wyłączeni z ubezpieczenia z uwagi na formę opodatkowania pozarolniczej działalności gospodarczej, a nie wysokość podatku, przywrócone zostało prawo do podlegania temu ubezpieczeniu rolniczemu, jeżeli należny podatek dochodowy od pozarolniczej działalności gospodarczej za 2004 r. nie przekroczył kwoty 2528 zł.

Wzorcem konstytucyjnym był w tym wypadku art. 32 konstytucji – zasada równości. Konkretyzując, chodzi o to, czy można z niej wywieść zakaz stanowienia norm różnicujących sytuację prawną pomiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama. Problem konstytucyjny polegał na tym, że głównym założeniem ustawodawcy było objęcie rolniczym ubezpieczeniem społecznym osób prowadzących działalność rolniczą stanowiącą podstawowe źródło ich dochodów i ewentualnie działalność pozarolniczą osiągającą niewielkie rozmiary i jedynie wspomagającą dochód z działalności rolniczej. Odnosząc się do tak sformułowanego celu, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że o rozmiarach prowadzonej działalności pozarolniczej decyduje nie forma prawna, w jakiej prowadzona jest ta działalność, i wynikające z tego zasady opodatkowania, czyli zwykły podatek dochodowy lub zryczałtowany podatek dochodowy, ale wysokość uzyskiwanego z tej działalności dochodu. Tym samym sytuacja, w której odmiennie traktowane są osoby, których działalność opodatkowana jest zryczałtowanym podatkiem dochodowym, a kwota należnego podatku nie przekroczyła 2528 zł, od osób, których działalność opodatkowana jest innym podatkiem niż zryczałtowany podatek dochodowy, a kwota należnego podatku również nie przekroczyła 2528 zł, prowadzi do naruszenia zasady równości wynikającej z art. 32 konstytucji.

Jak powiedziałem, ustawodawca zauważył ten błąd jeszcze przed wydaniem wyroku przez Trybunał Konstytucyjny. Popełnił jednak kolejny błąd, ponieważ stwierdził, że rolnicy mogą powrócić do rolniczego ubezpieczenia dopiero od kwartału następującego po kwartale, w którym złożyli wniosek w tej sprawie, natomiast zapomniał o tym okresie, który obowiązywał od momentu wejścia w życie pierwszej nowelizacji. I w związku z tym zaistniała konieczność wydania wyroku. Na podstawie nowego przepisu przyjętego w drugiej nowelizacji żaden organ ubezpieczeniowy nie mógł ponownie włączyć rolnika do systemu ubezpieczeń, a zatem konieczne było wydanie tego wyroku. Organy ubezpieczeniowe mają obecnie o tyle lepszą sytuację, że mogą poszerzyć przepis przyjęty w drugiej nowelizacji o to, co zinterpretował w swoim wyroku Trybunał Konstytucyjny. Wobec tego Biuro Legislacyjne uważa, że organy ubezpieczeniowe poradzą sobie na podstawie ustawy i wyroku Trybunału Konstytucyjnego i nie ma potrzeby wprowadzania przepisu przejściowego, który dostosowywałby ten okres do zasad konstytucyjnych. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z państwa senatorów chciałby zabrać głos w tej sprawie?

Widzę, że sprawa jest jasna i zrozumiała.

Wobec tego przystępujemy do głosowania nad przyjęciem wniosku w sprawie niecelowości podjęcia inicjatywy ustawodawczej.

Kto jest za przyjęciem takiego wniosku? (5)

Dziękuję. Jednomyślnie za.

A zatem nie zapytam, kto jest przeciw i kto się wstrzymał. Dziękuję bardzo.

Porządek posiedzenia Komisji Ustawodawczej został wyczerpany.

Za mniej więcej siedem minut rozpoczniemy wspólne posiedzenie Komisji Ustawodawczej, Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Ogłaszam siedmiominutową przerwę.

Zamykam posiedzenie.

(Koniec posiedzenia o godzinie 8 minut 26)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851