



**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych
(druk nr 660)**

I. Cel i przedmiot ustawy

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.), zwanej dalej "ustawą o ochronie praw lokatorów", w zakresie, w jakim odnosi się do zróżnicowania stopnia ochrony gwarantowanego spółdzielcom (tudzież osobom niebędącym członkami spółdzielni, lecz korzystających z lokali spółdzielczych) – na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, z późn. zm.) oraz pozostałym lokatorom – zgodnie z ustawą o ochronie praw lokatorów, w przypadku nastąpienia zmiany wysokości opłat za używanie lokalu.

Przedmiotem kontroli Trybunału był m.in. przepis art. 8a ust. 7 pkt 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Trybunał Konstytucyjny podniósł, 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. 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 zdaniem Trybunału 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.". W opinii Trybunału na niekonstytucyjność zróżnicowania ochrony spółdzielców i pozostałych lokatorów miały przy tym wpływ następujące postanowienia ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (w brzmieniu z daty wyrokowania przez sąd konstytucyjny):

- art. 4 ust. 7, wyznaczający zaledwie 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 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych 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.

W wyniku dokonania stosownych zmian w ustawie o ochronie praw lokatorów (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) oraz w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych (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.) – znowelizowano art. 4 ust. 8) ustawodawca dostosował ich regulacje do wymogów stawianych przez normy konstytucyjne i zrealizował w tym zakresie w przeważającej części wskazania Trybunału.

Przedłożona Senatowi ustawa, stanowiąca wykonanie obowiązku pełnego dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego dnia 17 maja 2006 r. (sygn. akt K 33/05), nadaje nowe brzmienie ust. 7 w art. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Zmiana polega 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).

Proponowane w ustawie wydłużenie okresu, który spółdzielnia zobowiązana jest zachować przy powiadamianiu konkretnych osób o ustaleniu nowej opłaty przypadającej od zajmowanych przez nie lokali, powinno dotyczyć wprawdzie – zgodnie z wypowiedzią Trybunału – jedynie podmiotów wymienionych w art. 4 ust. 1 i 1¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, nie ma jednakże przeszkód natury konstytucyjnej, ażeby, jak to ma miejsce w opiniowanej ustawie, trzymiesięczny okres znajdował zastosowanie także w wypadku właścicieli lokali, do których to odnoszą się przepisy art. 4 ust. 2 i 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Jednocześnie, w przypadku opłat niezależnych od spółdzielni, w szczególności energii, gazu, wody oraz odbioru ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych, nowelizacja pozostawia dotychczasową normę zobowiązującą do informowania o zmianie wysokości tych opłat z 14-dniowym wyprzedzeniem, przy czym norma ta przeniesiona została do nowego ustępu (art. 4 ust. 7¹).

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

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy został wniesiony do Sejmu z inicjatywy Senatu.

I czytanie odbyło się w dniu 9 września 2009 r. w Komisji Infrastruktury. Komisja przyjęła sprawozdanie w brzmieniu przedłożonego projektu ustawy.

Po II czytaniu, które miało miejsce na 50. posiedzeniu Sejmu, w dniu 23 września 2009 r., niezwłocznie przystąpiono do III czytania.

Ustawę uchwalono w dniu 23 września 2009 r.

Ustawa nie budzi zastrzeżeń legislacyjnych.

Mirosław Reszczyński
legislator