

Warszawa, dnia 29 listopada 2000 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, skierowanego do
Trybunału Konstytucyjnego (sygn akt K. 33/2000)

Stosownie do zlecenia z dnia 9 listopada 2000 r., uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 31 października 2000 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją 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 o przeniesienie własności mieszkania oraz nie zawiera mechanizmu waloryzującego cenę nabycia mieszkania.

1. Zdaniem Wnioskodawcy, zaskarżony przepis narusza art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ:

1) dochodzenie roszczenia, przysługującego lokatorowi mieszkania zakładowego, o przeniesienie na jego rzecz własności tego mieszkania nie zostało ograniczone krótkim terminem oraz

2) przepis ten zobowiązuje właściciela mieszkania zakładowego do wyzbycia się przysługującego mu prawa własności tego lokalu za cenę „z reguły realnie niższą” od ceny nabycia, gdyż nie zawiera on mechanizmu waloryzującego tę ostatnią cenę.

Konsekwencją zaskarżonego rozwiązania, wywodzi Wnioskodawca, jest to, że obowiązki nałożone 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”.

2. Zarzut braku ustawowego terminu wygaśnięcia roszczenia przysługującego lokatorowi mieszkania zakładowego z mocy art. 3 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych (...) jest zasadny. Wprowadzona tym przepisem

ingerencja w sferę stosunków własnościowych podlegających ochronie konstytucyjnej (art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej) powinna być limitowana w czasie. Zasada pewności obrotu, będąca jedną z podstawowych zasad prawa cywilnego, wymaga, aby obowiązek przeniesienia własności lokalu na rzecz lokatora, ciążyący na właścicielu mieszkania zakładowego nabytego przed dniem wejścia w życie wyżej cyt. ustawy, podlegał egzekucji do momentu wygaśnięcia roszczenia przyznanego temu lokatorowi. Dlatego ustawodawca powinien był ten moment określić.

Trudno jednak zgodzić się z poglądem Rzecznika Praw Obywatelskich, że termin dochodzenia roszczenia, o którym mowa, powinien być krótki. Chyba, że pod określeniem „krótki” Wnioskodawca rozumie termin nie krótszy niż pięcioletni. W opiniowanym przypadku nie można bowiem nie uwzględniać sytuacji materialnej lokatorów byłych mieszkań zakładowych. Nierzadko nie będą oni w stanie zgromadzić odpowiednie środki pieniężne na odkupienie mieszkania od właściciela, jeżeli termin wygaśnięcia ich roszczenia będzie bardzo krótki. Dotyczy to zwłaszcza lokatorów, których jedynym źródłem utrzymania są świadczenia emerytalno-rentowe.

Ustalenie zbyt krótkiego terminu dochodzenia roszczenia lokatora o przeniesienie własności mieszkania zakładowego podważałoby sens zaskarżonego przepisu, którego celem jest ochrona interesu tego lokatora.

3. Zarzut braku ustawowego mechanizmu waloryzującego cenę nabycia mieszkania zakładowego przez właściciela jest również zasadny. Trafne jest spostrzeżenie RPO, że obowiązek przeniesienia na rzecz lokatora własności tego mieszkania w cenie nabycia, z uwzględnieniem wartości zwiększonej o poniesione nakłady, oznacza w istocie rzeczy obowiązek jego odprzedaży po cenie realnie niższej od ceny nabycia w przeszłości. **W przypadku realizacji tego obowiązku w warunkach utrzymującej się inflacji, właściciel jest narażony – z woli ustawodawcy – na straty.** W związku z tym należy uznać, że przepis art. 3 zaskarżonej ustawy w zakresie odprzedaży mieszkania po cenie nabycia pozostaje w kolizji z postanowieniami art. 64 Konstytucji.

Uznając konieczność wprowadzenia mechanizmu waloryzującego cenę nabycia mieszkania zakładowego przez właściciela należałoby jednak mieć na uwadze, że wysokość inflacji w okresie krótszym niż jeden rok z reguły nie jest wskaźnikiem miarodajnym.

4. Ingerencja ustawodawcy w sferę chronionego konstytucyjnie prawa własności, polegająca na przyznaniu lokatorom mieszkań zakładowych uprawnień do występowania z roszczeniem o przeniesienie własności tych mieszkań, w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji jest dopuszczalna. Powołany przepis ustawy zasadniczej stanowi bowiem, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w państwie demokratycznym między innymi dla ochrony wolności i praw innych osób. W opiniowanym przypadku zaskarżony przepis ma na celu ochronę praw „innych osób”, to jest lokatorów mieszkań zakładowych. **W tej sytuacji bezzasadny byłby zarzut naruszenia postanowień art. 64 Konstytucji gdyby nie okoliczność, że ustawodawca, nie określając terminu wygaśnięcia roszczeń lokatorów, a jednocześnie zobowiązując właściciela do odprzedaży mieszkania po cenie nabycia nie uwzględniającej skutków inflacji, naruszył zasadę proporcjonalności. Wspomniana zasada, znajdująca wyraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wywodzona z art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga, aby ewentualna ingerencja ustawy w sferę praw i wolności obywatelskich była jak najmniej uciążliwa dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja ta musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia wprowadzone ograniczenia (por. wyrok z dnia 25 lutego 1999 r. sygn. K. 23/98 – OTK ZU nr 2 z 1999 r. s. 175). W innym, wcześniejszym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że skutkiem niezachowania koniecznej proporcjonalności bądź ustanowienia nadmiernego ograniczenia może być niekonstytucyjność danej regulacji (OTK w 1993 r. cz. I, s. 32).**

W konkluzji wypada zgodzić się z oceną Wnioskodawcy, że zaskarżony przepis, ze względu na brak terminu dochodzenia roszczenia i zasady waloryzacji ceny nabycia mieszkania, budzi zastrzeżenia co do jego konstytucyjności.

Sporządził: Witold Pawełko