



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 30.06.2014 r.

IV.7211.415.2014.DZ

**Pani  
Elżbieta Bienkowska  
Wicepremier  
Minister Infrastruktury i Rozwoju**

*Memorandum Pani Premier*

W dniu 11 października 2011r. weszła w życie ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 201, poz. 1180), której celem było umożliwienie przekształcania praw do lokali mieszkalnych w zasobach towarzystw budownictwa społecznego oraz spółdzielni mieszkaniowych wybudowanych przy wsparciu preferencyjnego kredytu udzielonego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (KFM) lub Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) w ramach realizacji programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego.

W związku ze skargami od obywateli oraz organizacji spółdzielni mieszkaniowych, Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wystąpienia z dnia 13 grudnia 2011r. oraz z dnia 30 października 2013r. (RPO-689900/11), których przedmiotem był problem dotyczący prawnej dopuszczalności przekształcania praw do lokali mieszkalnych wybudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe z udziałem środków pochodzących z kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego lub w ramach realizacji rządowych programów popierania budownictwa mieszkaniowego, a konkretnie – niespójnych regulacji prawnych obowiązujących w omawianym zakresie.

W świetle art. 15a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 1995r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (t.j. Dz.U. z 2013r. poz.255), kredyty preferencyjne udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego

przeznaczone były na realizację przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych przez towarzystwa budownictwa społecznego i spółdzielnie mieszkaniowe. Przedsięwzięcia te obejmowały budynki z lokalami mieszkalnymi na wynajem lub oddawanymi do użytku na zasadach spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, bez możliwości ich wyodrębnienia na własność lub przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w prawo spółdzielcze własnościowe.

Do dnia 10 października 2011r. obowiązywał przepis art. 12<sup>1</sup> ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz.U. z 2013r. poz. 1222), zgodnie z którym niedopuszczalne było przeniesienie przez spółdzielnię na inną osobę własności lokalu mieszkalnego oraz ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w budynku wybudowanym z udziałem środków pochodzących z kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego lub w ramach realizacji rządowych programów popierania budownictwa mieszkaniowego.

Na mocy art. 2 pkt 2 wspomnianej na wstępie ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, przepis art. 12<sup>1</sup> ust. 2 został uchylony z dniem 11 października 2011r.

Jednakże mimo uchylenia z dniem 11 października 2011r. zakazu przenoszenia przez spółdzielnię na inną osobę własności lokalu mieszkalnego oraz ustanawiania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w budynku wybudowanym z udziałem środków pochodzących z kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego lub w ramach realizacji rządowych programów popierania budownictwa mieszkaniowego zawartego w art. 12<sup>1</sup> ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w niezmienionym brzmieniu pozostał zakaz ustanawiania odrębnej własności lokali mieszkalnych wybudowanych ze wsparciem środków publicznych (preferencyjnego kredytu udzielonego przez Krajowy Fundusz Mieszkaniowy lub Bank Gospodarstwa Krajowego) wynikający z art. 15e ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, oraz zakaz wynikający z art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 65, poz. 545).

Zgodnie z postanowieniami art. 15e ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, lokale mieszkalne wybudowane przy wykorzystaniu preferencyjnego kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach realizacji

programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego nie mogą być, pod rygorem nieważności, wyodrębnione na własność, a także nie może być do nich ustanowione spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Aktualne brzmienie art. 15e ust. 2 zostało wprowadzone ustawą z dnia 2 kwietnia 2009r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw, która znowelizowała ustawę o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Przed tą nowelizacją zakaz wyodrębniania na własność lokali mieszkalnych wybudowanych przy wykorzystaniu kredytu udzielanego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane mające na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem oraz ustanawiania do nich spółdzielczego własnościowego prawa wynikał z art. 20 ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego w obowiązującym wówczas brzmieniu. Treść tego przepisu została przeniesiona do przepisów przejściowych ustawy z dnia 2 kwietnia 2009r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw. Stosownie do art. 17 ust. 3 tej ustawy, lokale mieszkalne wybudowane przy wykorzystaniu kredytu udzielonego towarzystwu budownictwa społecznego oraz spółdzielni mieszkaniowej na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane mające na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem lub w celu ustanowienia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, na podstawie wniosków złożonych w Banku Gospodarstwa Krajowego do dnia 30 września 2009r., nie mogą być, pod rygorem nieważności, wyodrębnione na własność, a także nie może być do nich ustanowione spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu.

Na uwagę zasługuje fakt, że w projekcie poselskim ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk sejmowy nr 4029) proponowano uchylene art.15e ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

Natomiast w przyjętym przez Radę Ministrów Stanowisku Rządu do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przekazanym Marszałkowi Sejmu w dniu 13 lipca 2011r. zawarta była propozycja uchylene również zakazu zawartego w art. 17 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego i niektórych innych ustaw. Wskazano, że wprawdzie przepis ten odnosi się literalnie tylko do wniosków złożonych w BGK do dnia 30 września 2009r. ale jednocześnie ustanawia generalną normę materialną – zakazu, pod rygorem

nieważności, wyodrębniania własności i ustanawiania spółdzielczego własnościowego prawa w stosunku do oznaczonej kategorii lokali mieszkalnych, tej samej, do której odnosi się projektowana obecnie ustawa.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, wobec utrzymania przez ustawodawcę zakazów wynikających z art.15e ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz z art. 17 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego i niektórych innych ustaw, prawna dopuszczalność wyodrębniania na własność spółdzielczych lokali mieszkalnych wybudowanym z udziałem środków pochodzących z kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego lub w ramach realizacji rządowych programów popierania budownictwa mieszkaniowego może budzić wątpliwości. Wymaga podkreślenia, że konsekwencją naruszenia zakazów wynikających z wymienionych wyżej przepisów jest nieważność czynności prawnej.

W wystąpieniu z dnia 13 grudnia 2011r. Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził obawę, że dokonana ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nowelizacja ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie w pełni realizuje cel ustawodawcy, jakim było umożliwienie przekształcania spółdzielczych lokatorskich praw do lokali mieszkalnych w zasobach spółdzielni mieszkaniowych wybudowanych przy wsparciu preferencyjnego kredytu udzielonego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (KFM) lub Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) w ramach realizacji programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego.

Odpowiadając na wspomniane wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w piśmie z dnia 11 stycznia 2012r. znak: Bs-1wm-751-1/11/3574 wskazał, że w opinii Ministerstwa wątpliwość w zakresie wprowadzenia przepisów umożliwiających wyodrębnianie lokali mieszkalnych w zasobach towarzystw budownictwa społecznego i spółdzielni mieszkaniowych oraz jednoczesnego utrzymania zakazów w art. 15e ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz art. 17 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego i niektórych innych ustaw, jest nieuzasadniona.

Natomiast w wystąpieniu z dnia 30 października 2013r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, że obawy i wątpliwości

przedstawione w piśmie z dnia 13 grudnia 2011r., potwierdziły się w praktyce. Do Rzecznika wpłynęły bowiem informacje, że część notariuszy oraz sądów powszechnych prezentuje stanowisko, zgodnie z którym w obowiązującym stanie prawnym przekształcenie spółdzielczych lokatorskich praw do lokali mieszkalnych wybudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe z udziałem środków pochodzących z kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego lub w ramach realizacji rządowych programów popierania budownictwa mieszkaniowego jest niedopuszczalne, co stanowi konsekwencję niespójnych regulacji prawnych obowiązujących w omawianym zakresie. Rzecznik powołał się na przykład notariusza z Częstochowy, który odmówił dokonania czynności notarialnej – sporządzenia aktów notarialnych ustanowienia odrębnej własności i przeniesienia własności lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobach spółdzielni mieszkaniowej, wybudowanych ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, oraz na postanowienie Sądu Okręgowego w Częstochowie oddalające zażalenie spółdzielni mieszkaniowej na odmowę dokonania tej czynności.

Niestety, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w piśmie z dnia 25 listopada 2013r. znak: BS-1ak-740-60/3252/1252/124324/13 wskazał, że nadal uważa za nieuzasadnione wątpliwości dotyczące możliwości wyodrębniania lokali mieszkalnych w zasobach towarzystw budownictwa społecznego i spółdzielni mieszkaniowych oraz jednoczesnego utrzymania zakazów w art. 17 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego i niektórych innych ustaw oraz w art. 15e ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. W ocenie Podsekretarza Stanu w MTBiGM, o możliwości podjęcia działań związanych ze sprzedażą mieszkań spółdzielczych wybudowanych z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego świadczy realizacja tej procedury przez te spółdzielnie mieszkaniowe, które złożyły w Banku Gospodarstwa Krajowego wnioski o ustalenie wysokości zadłużenia na wyodrębniany lokal mieszkalny (wg stanu na dzień 30 września 2013r. do BGK wpłynęły 154 wnioski). Oznacza to, że ewentualne problemy związane z przekształcaniem spółdzielczych lokatorskich praw do lokali mieszkalnych wybudowanych z udziałem środków pochodzących z KFM mogą być przede wszystkim skutkiem niechęci ze strony władz spółdzielni mieszkaniowych do podejmowania decyzji prywatyzacyjnych. Niemniej jednak, ze względu na liczne kontrowersje w tej sprawie, potwierdzone m.in. wystąpieniami Rzecznika, Podsekretarza Stanu w MTBiGM zapowiedział podjęcie działań legislacyjnych celem wyeliminowania z obiegu prawnego zbędnych lub wprowadzających w błąd przepisów dotyczących możliwości wyodrębniania na własność lokali wybudowanych przy udziale kredytu z KFM w ramach prac

związanych z nowelizacją przepisów dotyczących funkcjonowania programu społecznego budownictwa czynszowego.

Z uwagi na fakt, że do chwili obecnej stan niespójności regulacji prawnych obowiązujących w zakresie wyodrębniania na własność lokali mieszkalnych wybudowanych przy udziale kredytu z KFM nadal nie został wyeliminowany z obowiązującego porządku prawnego, Rzecznik Praw Obywatelskich uznał za konieczne ponowne przedstawienie Pani Premier opisanego wyżej problemu, bowiem wątpliwości sygnalizowane w powołanych wyżej wystąpieniach Rzecznika znalazły potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 6 marca 2014r. sygn. akt V CSK 194/13 Sąd Najwyższy wyraził pogląd, zgodnie z którym mimo iż art. 12<sup>1</sup> ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych został uchylony z dniem 11 października 2011r. w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 19 sierpnia 2011r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, to jednak przepis art. 15e ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego nie został uchylony ani nie uległ zmianie, a zatem nadal niedopuszczalne jest przekształcenie w prawo własnościowe lub odrębną własność spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego wybudowanego przy użyciu środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, a więc nadal prawo to nie może być zbyte w żaden sposób. Również w środkach masowego przekazu (artykuł Renaty Krupy-Dąbrowskiej pt. „Ustawodawca pozwolił na wykup, ale nieudolnie”, Rzeczpospolita z dnia 26 czerwca 2014r.) problem jest nadal sygnalizowany.


Zdaniem Rzecznika opisana wyżej sytuacja jednoznacznie wskazuje na konieczność pilnego doprecyzowania przepisów prawa w omawianym zakresie, dla wyeliminowania wskazanych wątpliwości. Ponadto wprowadza ona stan niepewności co do zakresu uprawnień przyznanych określonej grupie obywateli, którzy liczyli na otwarcie im drogi do wykupienia na własność zajmowanych spółdzielczych lokali mieszkalnych. Stan taki może być uznany za naruszający zasadę zaufania do państwa i stanowionego prawa, wyinterpretowaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) Rzecznik ponownie zdecydował się przedstawić Pani Premier opisany wyżej problem z prośbą o rozważenie konieczności podjęcia działań legislacyjnych celem jego wyeliminowania, oraz z nadzieją, że

kolejne wystąpienie w tej sprawie doprowadzi do usunięcia omówionej wyżej niespójności przepisów prawa.

Rzecznik będzie wdzięczny za poinformowanie o stanowisku Pani Premier zajęтым w tej sprawie.

*Z poważaniem*

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich  
  
Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich