



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 21.12.15

Adam Bodnar

IV.7211.338.2015.DZ

**Pan
Andrzej Adamczyk
Minister Infrastruktury
i Budownictwa**

Od ponad dwóch lat w sferze zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje problem z obrotem lokalami spółdzielczymi w sytuacji, gdy spółdzielni mieszkaniowej nie przysługuje tytuł praworzeczowy do gruntu pod budynkiem, w którym położone są te lokale.

Problem ten wyłonił się w związku z uchwałą siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2013r. sygn. akt III CZP 104/12 (Biul.SN 2013/5/7), w której Sąd Najwyższy stwierdził, że: *„Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu ustanowione w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielnia nie przysługuje własność albo użytkowanie wieczyste stanowi ekspektatywę tego prawa; niedopuszczalne jest założenie księgi wieczystej w celu jej ujawnienia.”*

W uzasadnieniu uchwały Sąd Najwyższy wyjaśnił, iż w sytuacji, w której „spółdzielnia mieszkaniowa nie dysponuje własnością (współwłasnością) gruntu lub jego użytkowaniem wieczystym, to zarówno na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy – o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873) i art. 6 ustawy z dnia 18 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 223, poz. 1779), jak i bezpośrednio w umowie członka ze spółdzielnią (w umowie o przydział), nie może dojść do skutecznego ustanowienia definitywnego spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu jako ograniczonego prawa rzeczowego (art. 244 § 2 k.c.). W ocenie Sądu Najwyższego, za niedopuszczalnością możliwości skutecznego tworzenia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w razie nieprzysługiwania spółdzielni

mieszkaniowej własności (współwłasności) gruntu lub prawa użytkowania wieczystego, zarówno w wyniku bezpośredniego utworzenia tego prawa (umowa członka ze spółdzielnią; tzw. przydział), jak i w rezultacie przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa w spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu przy wyposażeniu członka spółdzielni w wynikające *ex lege* roszczenie o zawarcie odpowiedniej umowy transformacyjnej (art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 14 czerwca 2007r. i art. 6 ustawy z dnia 18 grudnia 2009r.), przemawiają istotne argumenty prawne. Chodzi tu przede wszystkim o wzgląd na konstytucyjną ochronę prawa własności (art. 64 Konstytucji RP). Odmienne stanowisko prowadziłoby do naruszenia ogólnych reguł ustanawiania ograniczonych praw rzeczowych obciążających nieruchomości (bez udziału właściciela nieruchomości gruntowej), a tym samym do naruszenia ogólnych reguł powstawania szczególnego następstwa prawnego o charakterze konstytutywnym (ograniczone prawo rzeczowe jako wycinek prawa własności przysługującego już spółdzielni mieszkaniowej przed aktem jego wyodrębnienia na rzecz członka). Pojawiałoby się także realnie zagrożenie bezpieczeństwa obrotu prawnego, skoro istnienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu i obrót takim prawem – także ujawnionym w księdze wieczystej – nie było jurydycznie powiązane ze statusem własnościowym gruntu, na którym spółdzielnia wniosła budynki mieszkaniowe i dokonała – w jej przekonaniu i w przekonaniu członka – skutecznych „rozporządzeń rzeczowych”, mających z założenia wywierać skutki prawne nie tylko w zakresie stosunku spółdzielczego, ale także *erga omnes*. W związku z tym należy stwierdzić, że *de lege lata* w ogóle nie powstaje kwestia dopuszczalności zakładania księgi wieczystej dla ujawniania takiego prawa, nie jest natomiast możliwe założenie księgi wieczystej dla samej ekspektatywy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (art. 1, 16 i 24¹ ustawy o księgach wieczystych i hipotece).

Skutkiem podjęcia przez Sąd Najwyższy wspomnianej uchwały jest stan, w którym sądy wieczystoksięgowe zaprzestały zakładania ksiąg wieczystych dla takich praw, zaś banki - udzielania kredytów hipotecznych na zakup takich lokali. Nie ulega wątpliwości, że brak możliwości założenia księgi wieczystej dla istniejących już spółdzielczych własnościowych praw do lokali prowadzi do znacznego ograniczenia obrotu tymi prawami. Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu z założoną księgą wieczystą łatwiej sprzedać, gdyż nabywcy z reguły są zainteresowani uzyskaniem ochrony z tytułu rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych. Ponadto, założenie księgi wieczystej umożliwia uzyskanie kredytu bankowego, którego zabezpieczeniem jest wpis hipoteki w dziale IV księgi. W sytuacji, gdy w polskich realiach w większości przypadków środki na zakup lokalu pochodzą z kredytu bankowego zabezpieczonego hipotecznie, brak możliwości jego uzyskania w praktyce wyłącza takie lokale z obrotu.

Wymaga podkreślenia, że do tej pory sądy wieczystoksięgowe dość powszechnie zakładały księgi wieczyste dla spółdzielczych własnościowych praw ustanowionych w

budynku, do którego spółdzielni nie przysługuje własność (współwłasność) albo użytkowanie wieczyste, a następnie prawa te były przedmiotem dalszych umów sprzedaży. W uchwale z dnia 30 maja 1994r. sygn. akt III CZP 73/94 (OSNC 1994/12/236) Sąd Najwyższy stwierdził, że: „Założenie księgi wieczystej w celu ustalenia stanu prawnego własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego w budynku stanowiącym własność spółdzielni mieszkaniowej nie jest uzależnione od uregulowania tytułu prawnego spółdzielni do nieruchomości, na której znajduje się ten budynek mieszkalny”. Choć wpis ograniczonych praw rzeczowych do księgi wieczystej ma charakter deklaratoryjny (z wyjątkiem, co do zasady, hipoteki), to jednak z wpisami tych praw do księgi wieczystej wiążą się dwa istotne domniemania prawne z art. 3 i art. 5 ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Następstwem tych domniemań jest, że ograniczone prawa rzeczowe wpisane do księgi wieczystej są chronione rękojmą wiary publicznej ksiąg wieczystych (art. 5 ustawy o księgach wieczystych i hipotece).

W uzasadnieniu uchwały z dnia 24 maja 2013r. sygn. akt III CZP 104/12 Sąd Najwyższy zauważył, że uregulowanie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu jako nowego prawa rzeczowego pojawiło się w okresie (początek lat 90-tych ubiegłego wieku), w którym ustawodawca miał świadomość, że wiele spółdzielni mieszkaniowych – z wielu powodów – nie miało jeszcze uregulowanej sytuacji prawnej w odniesieniu do nieruchomości gruntowych, tj. nie było wpisane w księgach wieczystych na ich rzecz prawo własności bądź prawo użytkowania wieczystego nieruchomości. Dochodziło jednak do podejmowania czynności zmierzających do ustanowienia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu bezpośrednio na rzecz członka spółdzielni w umowie o przydział lokalu lub w wyniku przekształcenia w to prawo już istniejącego spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Co więcej, potrzeby obrotu prawnego i możliwość uzyskania kredytu bankowego przy zabezpieczeniu hipotecznym obciążającym omawiane prawo rzeczowe (art. 65 ustawy o księgach wieczystych i hipotece) prowadziły do występowania z wnioskami o zakładanie odrębnych ksiąg wieczystych dla spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu także wówczas, gdy nie doszło jeszcze do definitywnego uregulowania tytułu prawno-rzeczowego spółdzielni mieszkaniowej do posiadanej przez nią nieruchomości.

Ponadto sam ustawodawca *expressis verbis* dopuścił możliwość ustanawiania spółdzielczych własnościowych praw do lokali w drodze przekształcenia praw lokatorskich w przypadku, gdy spółdzielnia nie miała uregulowanego tytułu prawnego do gruntu. Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy – o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, do dnia 31 grudnia 2010 r. na pisemne żądanie członka spółdzielni, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego położonego w budynku wybudowanym na gruncie, do którego spółdzielni nie przysługuje prawo własności lub użytkowania wieczystego, spółdzielnia była obowiązana zawrzeć z tym członkiem umowę o

przekształcenie przysługującego mu prawa na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu po dokonaniu przez niego określonych w tym przepisie spłat. Przepis ten został wprowadzicie uchylony z dniem 30 grudnia 2009r. na mocy ustawy z dnia 18 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, jednocześnie jednak do obrotu prawnego został wprowadzony art. 6 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, w myśl którego, do dnia 31 grudnia 2012 r. na pisemne żądanie członka spółdzielni, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielnia była obowiązana dokonać przekształcenia przysługującego mu prawa na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, w przypadku gdy spółdzielnia nie przysługuje prawo własności lub użytkowania wieczystego gruntu, na którym wybudowała sama lub jej poprzednicy prawni budynek, w którym znajduje się lokal objęty żądaniem.

W listach nadesłanych do Rzecznika Praw Obywatelskich skarżący się obywatele podnoszą, że konsekwencją wspomnianej na wstępie uchwały Sądu Najwyższego jest również sytuacja, w której w obrocie rynkowym pozostają spółdzielcze własnościowe prawa do lokali, dla których księga wieczysta została założona w przeszłości (tj. przed uchwałą Sądu Najwyższego), mimo nieuregulowania stanu prawnego gruntu pod budynkiem na rzecz spółdzielni mieszkaniowej, oraz spółdzielcze własnościowe prawa do lokali, dla których z tego powodu księga wieczysta nie może zostać założona.

Sprawa ograniczenia obrotu spółdzielczymi własnościowymi prawami do lokali w sytuacji, gdy spółdzielnia mieszkaniowa nie dysponuje prawem własności gruntu lub prawem użytkowania wieczystego została podjęta przez Rzecznika do prowadzenia w płaszczyźnie generalnej.

W wystąpieniu skierowanym do Prezesa Rady Ministrów w dniu 9 października 2013r. (RPO-747855/13) Rzecznik wskazał m.in., iż opisany stan wymaga pilnej interwencji ustawodawcy. Spółdzielcze własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu jest ograniczonym prawem rzeczowym (art. 244 § 2 k.c.). Zgodnie z art. 17² ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2013r., poz. 1222 ze zm.) spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu jest prawem zbywalnym, przechodzi na spadkobierców i podlega egzekucji. Zdaniem Rzecznika, skoro ustawodawca dopuścił w przeszłości prawną możliwość ustanawiania spółdzielczych praw do lokali także w sytuacji braku uregulowania tytułu prawnego spółdzielni do gruntu pozostającego w jej władaniu i zakładania dla takich praw ksiąg wieczystych, a następnie tolerował ten stan przez wiele lat aż do dnia 31 grudnia 2012 r., to na ustawodawcy spoczywa teraz obowiązek uporządkowania sytuacji prawnej w omawianym zakresie.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Premiera z prośbą o rozważenie potrzeby pilnego podjęcia działań legislacyjnych w omawianym zakresie.

Odpowiadając na wspomniane wystąpienie Rzecznika Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w piśmie z dnia 31 października 2013r. (BS-4kł-0780-325/13/3104) podzielił pogląd, że przedstawiony problem ma istotne znaczenie dla wszystkich podmiotów uczestniczących w obrocie spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu ustanowionym w budynku położonym na będącym we władaniu spółdzielni mieszkaniowej gruncie o nieuregulowanym stanie prawnym, w szczególności dla osób, którym to prawo przysługuje, notariuszy dokumentujących obrót tym prawem, sądów wieczystoksięgowych oraz dla banków udzielających kredytów na zakup lokali. Wskazał, że problem ten stał się również przedmiotem szczególnego zainteresowania posłów, co znalazło wyraz w przygotowaniu projektu *ustawy o uregulowaniu spółdzielczych praw do lokali oraz praw spółdzielni mieszkaniowych do gruntów* w ramach sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego. Projekt ten został przekazany w trybie roboczym do resortu Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Podsekretarz Stanu w MTBiGM zapewnił, że w razie wniesienia ww. projektu do Sejmu i przekazania pod obrady Komisji Nadzwyczajnej, będzie wnioskował o rozpatrzenie go przez Komisję w trybie pilnym. W załączeniu przekazuję kopię tego pisma.

Problem dotyczący ograniczenia obrotu spółdzielczymi własnościowymi prawami do lokali został ponownie poruszony w kolejnym wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 24 lutego 2014r. (IV.7211.111.2014) skierowanym do Ministra Infrastruktury i Rozwoju.

Odpowiadając na wystąpienie Rzecznika, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju w piśmie z dnia 17 marca 2014r. (nr DM-IV-076-1-MM/14) ponownie poinformował, że wspomniany problem stał się przedmiotem szczególnego zainteresowania posłów, co znalazło wyraz w przygotowaniu projektu *ustawy o uregulowaniu spółdzielczych praw do lokali oraz praw spółdzielni mieszkaniowych do gruntów*.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju wskazał również, że Ministerstwo wystąpiło do związków rewizyjnych zrzeszających spółdzielnie mieszkaniowe z prośbą o przekazanie informacji pozwalających zobrazować skalę problemu. W szczególności istotne są informacje dotyczące liczby nieruchomości, do których spółdzielniom nie przysługuje prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego gruntu oraz przyczyny niemożności nabycia praw do tych nieruchomości. Obecnie do Ministerstwa napływają dane w tym zakresie. W załączeniu przekazuję kopię tego pisma.

Niestety, do zakończenia VII kadencji Sejmu RP, nie został uchwalony żaden z projektów ustaw procedowanych przez Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego, a w szczególności projekt ustawy *o uregulowaniu*

spółdzielczych praw do lokali oraz praw spółdzielni mieszkaniowych do gruntów ani inny projekt ustawy, której celem byłoby rozwiązanie problemu braku tytułu prawnego spółdzielni mieszkaniowych do gruntów, na których posadowione są budynki będące w ich zasobach.

Tymczasem skarżący w listach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich wskazują na kolejne negatywne skutki wspomnianej na wstępie uchwały Sądu Najwyższego.

W jednym z wyroków wydanych w sprawie z powództwa warszawskiej spółdzielni mieszkaniowej przeciwko użytkownikowi lokalu spółdzielczego o zapłatę zaległych opłat eksploatacyjnych sąd powszechny oddalił powództwo spółdzielni, wskazując w uzasadnieniu, że z uwagi na fakt, iż powodowa spółdzielnia nie była właścicielem ani użytkownikiem wieczystym gruntu, na którym został posadowiony dom jednorodzinnych pozwanych, przydział domu jednorodzinnego na warunkach własnościowych z dnia 20 kwietnia 2001r. należy uznać za bezskuteczny i, co za tym idzie, nie nastąpiło przekształcenie tego prawa w trybie art. 10 ustawy z dnia 2 lipca 2004r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004r. Nr 172, poz. 1804) w spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Skoro zatem powódka na rzecz pozwanych nie ustanowiła skutecznie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, pozwani nie byli obowiązani do pokrywania kosztów eksploatacji nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni zgodnie z art. 4 ust. 1, ust. 2 lub ust. 3 *a contrario* ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Zdaniem Sądu, brak było więc podstaw do naliczania opłat przez spółdzielnię z tego tytułu i powodowej spółdzielni nie przysługiwało wobec pozwanych roszczenie o zapłatę zaległych opłat eksploatacyjnych.

Przepis art. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych określa obowiązek ponoszenia opłat eksploatacyjnych wobec spółdzielni mieszkaniowej następujących podmiotów: 1) członków spółdzielni, którym przysługują spółdzielcze prawa do lokali (art. 4 ust. 1); 2) osób niebędących członkami, którym przysługują spółdzielcze własnościowe prawa do lokali (art. 4 ust. 1¹); 3) członków spółdzielni będących właścicielami lokali (art. 4 ust. 2); 4) właścicieli lokali niebędących członkami spółdzielni (art. 4 ust. 4). Niewątpliwie osoby, którym – po podjęciu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2013r. sygn. akt III CZP 104/12 - służy jedynie ekspektatywa spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, nie zaliczają się do żadnej z wymienionych kategorii osób, na których ciąży obowiązek finansowy wobec spółdzielni. Istnieje zatem realne zagrożenie, że bez pilnego uregulowania przez ustawodawcę sytuacji prawnej tych osób, może dojść do zachwiania kondycją finansową wielu spółdzielni mieszkaniowych w przypadku kwestionowania obowiązku ponoszenia opłat eksploatacyjnych na rzecz spółdzielni.

W skargach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich obywatele wskazują także, że mimo przyznania im od dnia 31 lipca 2007r. roszczenia o przeniesienie prawa własności zajmowanego lokalu spółdzielczego za przysłowiową „złotówkę”, nadal nie mogą skutecznie ubiegać się o takie przekształcenie w przypadku, gdy spółdzielnia nie nabyła tytułu prawno-rzeczowego do gruntu, na którym posadowiony jest budynek. Brak możliwości realizacji takiego roszczenia skarżący uważają za krzywdzący, a przyznane im przez ustawę prawo za iluzoryczne.

Wyżej przedstawione uwagi prowadzą do wniosku, że opisany problem wymaga pilnego rozwiązania, bowiem prowadzi do stanu, który narusza zaufanie obywateli do państwa i stanowionego prawa i nie może być akceptowany w praworządnym państwie.

Istnieje uzasadniona obawa, że ze względu na fakt, iż na terenie samej tylko Warszawy wiele spółdzielni mieszkaniowych do chwili obecnej nie uregulowało jeszcze tytułu prawnego do będących w ich władaniu gruntów, na których posadowione są budynki z lokalami spółdzielczymi, przy braku rozwiązań legislacyjnych w omawianym zakresie, stan taki może istnieć bardzo długo.

W związku z powyższym oraz ze względu na okoliczność, że mimo upływu ponad dwóch lat od podjęcia przez Sąd Najwyższy wspomnianej na wstępie uchwały, ustawodawca nie podjął skutecznych działań w celu rozwiązania opisanego wyżej problemu, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014r. poz. 1648 ze zm.) zdecydowałem się skierować do Pana Ministra niniejsze wystąpienie z prośbą o rozważenie potrzeby pilnego podjęcia działań legislacyjnych w omawianym zakresie. Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o stanowisku Pana Ministra zajęтым w tej sprawie.

Z poważaniem

Podpis na oryginale

Załączniki:

1/. Pismo z dnia 31 października 2013r. (BS-4k1-0780-325/13/3104)

2/. Pismo z dnia 17 marca 2014r. (nr DM-IV-076-1-MM/14)

