



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Irena Lipowicz

Warszawa,

24.11.2014

IV.7211.111.2014.kd

Pani Elżbieta Bieńkowska

Wiceprezes Rady Ministrów

Minister Infrastruktury i Rozwoju

Szanowno Pani Premier,

Od połowy 2007r., w związku z zapoczątkowanymi wówczas, kolejnymi istotnymi nowelizacjami ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, Rzecznik Praw Obywatelskich prowadzi obszerną korespondencję z ministrami, kierującymi resortem budownictwa, dotyczącą licznych problemów, jakie w praktyce rodzą często zmieniające się uregulowania zawarte w tej ustawie.

Szereg z sygnalizowanych przez Rzecznika wątpliwości i zarzutów pod adresem przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000r o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz.U. z 2013r., poz. 1222) resort podzielił w dotychczasowej korespondencji, niezmiennie unikając jednak podjęcia jakiegokolwiek inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie. Bezczyńność swoją kolejni ministrowie usprawiedliwiali faktem oczekiwania na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny licznych wniosków dotyczących omawianej materii, a następnie faktem powołania w Sejmie w poprzedniej kadencji - Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, a w Sejmie obecnej kadencji - Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego.

Pragnę w związku z tym wskazać, że co prawda, Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego pracuje od kwietnia 2013r., to jednak po pierwsze, żaden projekt będący przedmiotem jej prac nie

pochodzi z resortu kierowanego obecnie przez Panią Premier, a po drugie, Komisja zdecydowała, iż w pierwszej kolejności rozpatrzy te projekty ustaw, które dotyczą Prawa spółdzielczego w ogólności, a dopiero później zajmie się projektami dotyczącymi spółdzielczości mieszkaniowej. Pomimo intensywnych prac (posiedzenia dwa razy w miesiącu), Komisja nie zakończyła jeszcze analizy projektów dotyczących ogólnego Prawa spółdzielczego. W związku z tym należy przypuszczać, że praca nad projektami ustaw dotyczących spółdzielni mieszkaniowej również zajmie Komisji co najmniej rok, zwłaszcza, że niektóre rozwiązania zaproponowane w poszczególnych projektach są wzajemnie sprzeczne i uzyskanie konsensusu może być trudne. Trzeba także niestety przypomnieć, że prace Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, działającej w Sejmie ubiegłej kadencji, nie zakończyły się uchwaleniem któregośkolwiek z procedowanych wówczas projektów ustaw. Powstaje więc uzasadniona obawa, co do tego, czy praca obecnej Komisji Nadzwyczajnej będzie na tyle efektywna, że w rozsądnym terminie (w szczególności – do końca kadencji Sejmu) dojdzie do uchwalenia regulacji prawnych w oparciu o przygotowane projekty.

Bezczynność resortu budownictwa w rozwiązywaniu problemów, będących skutkiem złego prawa, obowiązującego w omawianej dziedzinie, budzi mój olbrzymi niepokój. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, iż spółdzielczość mieszkaniowa jest największą branżą spółdzielczą w Polsce. Działa zarówno w mieście, jak i na wsi. Obecnie w kraju jest 3 600 spółdzielni, które liczą 4 miliony 200 tysięcy członków (dane ze strony internetowej Krajowej Rady Spółdzielczej). Jest to zatem ogromna społeczność. W żadnej więc mierze jej problemy – wynikające przede wszystkim ze złej jakości obowiązującego w omawianym zakresie prawa, nie mogą być uznane za marginalne. Potwierdza to z resztą duża liczba skarg, dotyczących tej tematyki, które co roku wpływają do mojego Biura. Konieczność zmian legislacyjnych, porządkujących określone zagadnienia z zakresu spółdzielczości mieszkaniowej, stanowi przede wszystkim efekt szeregu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, dyskwalifikującego w ostatnich latach, jako niekonstytucyjnych, wiele postanowień ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ale także sygnalizowanej m.in. w uchwałach Sądu Najwyższego niespójności i nieprecyzyjności przepisów, powodujących olbrzymie problemy z prawidłową ich wykładnią (przykładowo- uchwały dotyczące organizacji walnych zgromadzeń w spółdzielniach mieszkaniowych – sygn. III CZP 111/10 oraz III CZP

84/11). Podkreślam, że w dotychczasowej korespondencji z Rzecznikiem Praw Obywatelskich resort Infrastruktury podzielał negatywną ocenę jakości aktualnego stanu prawnego w zakresie spółdzielczości mieszkaniowej i dostrzegał potrzebę zmian. Nie można w związku z tym zaakceptować sytuacji, w której Ministerstwo – uznając potrzebę dokonania zmian w przepisach - zwolniło się jednocześnie z jakiegokolwiek aktywności legislacyjnej w tej dziedzinie, cedując w całości zadanie uporządkowania stanu prawnego na inne podmioty mające inicjatywę ustawodawczą.

W związku z powyższym, pozwalam sobie ponownie przedstawić najważniejsze zagadnienia wymagające regulacji ustawowych – wszystkie były przedmiotem korespondencji Rzecznika Praw Obywatelskich z kolejnymi ministrami odpowiedzialnymi za resort mieszkalnictwa.

1. problem waloryzacji wkładu mieszkaniowego

W wystąpieniu do Ministra Infrastruktury z dnia 17 kwietnia 2008r. (RPO-579190-V/08) zostały przedstawione problemy związane z rozliczeniem wkładów mieszkaniowych wpłaconych w przeszłości w związku z uzyskaniem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, a zwracanych aktualnie z powodu wygaśnięcia tego prawa. Analiza regulacji prawnych, dotyczących omawianego zagadnienia, doprowadziła Rzecznika do wniosku, że w obowiązującym prawie brak jest przepisów, które pozwalałyby na jednoznaczne określenie zasad, według których należy zwracać osobom uprawnionym wartość wkładu mieszkaniowego po wygaśnięciu spółdzielczego prawa do lokalu. Brak jest także przepisów, które pozwalałyby określić wysokość wkładu mieszkaniowego należnego od osoby, która uzyskuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, do którego wygasło lokatorskie prawo służące innej osobie. Taka sytuacja rodzi w praktyce spory i konflikty, a w konsekwencji pozycja prawna osób uprawnionych do otrzymania równowartości wkładu mieszkaniowego lub zobowiązanych do wniesienia takiego wkładu, w przypadku, gdy lokatorskie prawo służące innej osobie wygasło, nie jest należycie chroniona przez prawo. W wystąpieniu Rzecznik sygnalizował także potrzebę jednoznacznego rozstrzygnięcia, który podmiot jest zobowiązany do zadośćuczynienia roszczeniom o zwrot równowartości wkładu mieszkaniowego, w sytuacji, gdy na rzecz jednego z uprawnionych zostaje ustanowione spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu. W prowadzonej w tych sprawach korespondencji Minister Infrastruktury, pismem z dnia 13.05.2008r. (znak BS/WPLk-053-187/08/1627) wskazał, iż podziela pogląd o

zasadności wprowadzenia do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych regulacji prawnych określających ogólne zasady ustalania wartości wkładów mieszkaniowych w sytuacjach, w których nie jest dopuszczalne zbycie własności lokalu w drodze przetargu. Niestety, w odpowiedzi na kolejne wystąpienie Rzecznika, pismem z dnia 27.11. 2008r. (znak BS-WPLk-053-392/08/4499) Minister Infrastruktury, jakkolwiek podtrzymał swoje wcześniejsze, wyżej przedstawione stanowisko, to jednak stwierdził, iż w jego ocenie kwestie te nie wymagają ich „szczególnego potraktowania w postaci pilnej nowelizacji regulujących je przepisów”.

Ostatecznie, z mojej inicjatywy, jeden z sygnalizowanych problemów został poddany pod rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego, który wyrokiem z dnia 27.06.2013r. (sygn. K. 36/12) uznał, że art. 8 pkt 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim upoważnia spółdzielnię mieszkaniową do uregulowania w statucie zasad rozliczenia z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, będącego ekwiwalentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu, jest niezgodny z Konstytucją. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał, że zobowiązuje on ustawodawcę do zmiany przepisów. „W następstwie wyroku zachodzi konieczność uregulowania w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych zasad rozliczenia z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu. Ustawodawca powinien określić zarówno zasady rozliczenia z osobą uprawnioną z tytułu zwrotu wniesionego wkładu mieszkaniowego, w tym również zasady waloryzacji tego wkładu, jak i zasady określania wysokości wkładu mieszkaniowego wnoszonego przez osobę nabywającą spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu w wyniku zrealizowania roszczeń, o których mowa w art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m. Regulując powyższe zasady rozliczeń z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, ustawodawca powinien wyważyć interesy spółdzielni i jej członków oraz interesy rodziny, w ramach której spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu jest przekazywane w drodze realizacji wspomnianych wyżej roszczeń z art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m.” W mojej ocenie istnieje zatem pilna konieczność podjęcia prac legislacyjnych we wskazanym zakresie. Niestety, z dostępnych informacji, nie wynika, aby takie prace zostały w Ministerstwie podjęte.

2. Problem braku przepisów określających finansowe zasady przenoszenia własności tzw. mieszkań zakładowych, przejętych w przeszłości przez spółdzielnie mieszkaniowe

W wystąpieniu do Ministra Infrastruktury z dnia 16.04.2010r. (RP)-579448-V/08) Rzecznik wskazywał, że pilnego uregulowania wymaga określenie w ustawie warunków finansowych, na jakich najemca lokalu, przejętego nieodpłatnie przez spółdzielnię od przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej może zrealizować przyznane mu w art. 48 ust. 1 ustawy roszczenie o przeniesienie na niego prawa własności lokalu. W uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2010r. (sygn. akt IV CSK 292/09) wyrażony został pogląd, iż skutkiem wyeliminowania z obrotu prawnego wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15.07.2009r. (sygn.. K 64/07) jedynie ust. 3 w art. 48 jest to, że w przypadku nieodpłatnego nabycia przez spółdzielnię mieszkaniową budynku z tzw. mieszkaniami zakładowymi, najemcy służy obecnie roszczenie o przeniesienie na niego prawa własności mieszkania po uregulowaniu jedynie ewentualnego zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu, czyli faktycznie bez jakiegokolwiek ekwiwalentu dla spółdzielni za pozbawienie jej prawa własności. Ten stan rzeczy był rażąco sprzeczny z treścią uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15.07.2009r., który z tego powodu uznał art. 48 ust. 3 ustawy za niezgodny z Konstytucją, że ingerencja we własność prywatną nie znajdowała należytego konstytucyjnego uzasadnienia. W odpowiedzi z 29.04.2010r. (znak BS/WPLI.053-138/10/1406) Ministerstwo po raz kolejny powołało się na prace ówczesnej Podkomisji sejmowej zajmującej się projektami ustaw z zakresu spółdzielczości mieszkaniowej, które ostatecznie nie zostały uchwalone. Tymczasem w wyroku z dnia 14.02.2012r. (sygn. P 17/10) Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodny z Konstytucją art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim przyznaje najemcy roszczenie o przeniesienie własności spółdzielczego lokalu mieszkalnego, który przed nieodpłatnym przejęciem przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, powiązane wyłącznie z obowiązkiem spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu. W uzasadnieniu wyroku, którego wejście w życie zostało odroczone o 12 miesięcy, Trybunał wskazał, że „podstawowym następstwem wyroku powinna być

niezwłoczna zmiana zakwestionowanego przepisu, której niestety zabrakło po wydaniu wyroku Trybunału o sygn. K 64/07. Stan niekonstytucyjności powinien zostać usunięty tak szybko, jak jest to tylko możliwe". Dlatego też Trybunał wraz z wydaniem wyroku skierował postanowienie sygnalizacyjne do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie konieczności podjęcia stosownych działań legislacyjnych mających na celu uregulowanie uprawnień najemców dawnych mieszkań zakładowych nieodpłatnie przejętych przez spółdzielnie mieszkaniowe.

Niestety, sprawa ta do chwili obecnej nie została uregulowana w przepisach, chociaż niekonstytucyjny przepis utracił moc obowiązującą prawie rok temu (23.02.2013r.). W Sejmie znajduje się co prawda projekt nowelizacji (druk sejmowy Nr 1065), jednak został on przygotowany przez Senat RP, natomiast rząd nie podjął w tym zakresie inicjatywy.

3. Problematyka związana z praktycznymi skutkami wprowadzenia do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zasady, że lokal, do którego wygasło spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu może być zbyty przez spółdzielnię wyłącznie w trybie przetargu na ustanowienie odrębnej własności lokalu

W wystąpieniu z dnia 28 lutego 2008r. Rzecznik Praw Obywatelskich sygnalizował Ministrowi Infrastruktury problemy, jakie w praktyce mogą powstać na gruncie aktualnej treści art. 11 ust. 2 – 2² ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Wskazane uregulowania nie będą mogły zostać zastosowane w sytuacji, w której nieruchomości posiada nieuregulowany stan prawny w rozumieniu art. 113 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami lub spółdzielnia nie przysługuje prawo własności lub użytkowania wieczystego gruntu, na którym wybudowała sama budynek lub wybudowali go jej poprzednicy prawni. W takich wypadkach nie jest bowiem dopuszczalne ustanowienie przez spółdzielnię odrębnej własności lokalu. Ustawa nie reguluje jednak w ogóle takiej sytuacji.

Rzecznik zwracał również uwagę, iż gdy kwota uzyskana od osoby, która nabyła lokal w wyniku przetargu jest niższa niż zadłużenie kredytowe, różnica pomiędzy uzyskana kwotą a niespłaconym obciążeniem kredytowym stanowi stratę spółdzielni mieszkaniowej, której skutki będą musieli ponieść wszyscy członkowie. W

skrajnych przypadkach opisany wyżej skutek wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu może doprowadzić nawet do upadłości spółdzielni mieszkaniowej. W kolejnym wystąpieniu dotyczącym tej problematyki (pismo z 4.12.2012r., RPO-574622-IV/07) Rzecznik zwracał również uwagę na sygnalizowane w wielu skargach problemy ze zbyciem lokalu w wyniku przetargu, z uwagi na brak chętnych. Wówczas spółdzielnia mieszkaniowa nie może rozliczyć się z osobą, która opuściła mieszkanie i ma uzasadnione prawo oczekiwać na sfinalizowanie rozliczenia w rozsądnym terminie. W odpowiedzi na wystąpienia Rzecznika w tej sprawie, Minister Infrastruktury w piśmie z dnia 21 marca 2008r. (znak BS/WPLk-053-110/08/861) podzielił pogląd Rzecznika o niekorzystnych dla spółdzielni mieszkaniowych skutkach stosowania w praktyce art. 11 ust 2-2² ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W odpowiedzi zaś na kolejne wystąpienie, w piśmie z dnia 27 listopada 2008r. (znak BS/WPLk-053-392/08/4499) Minister Infrastruktury podtrzymał stanowisko wyrażone w piśmie z dnia 21 marca 2008r. uznające za zasadną nowelizację przepisów art. 11 ust. 2-2² ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Z uwagi jednak na fakt, iż w następstwie przenoszenia na członków spółdzielni prawa własności zajmowanych mieszkań, liczba członków posiadających spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu uległa znacznemu zmniejszeniu, Minister Infrastruktury uznał potrzebę pilnej nowelizacji ww. przepisów „za dyskusyjną”. Z kolei w piśmie z dnia 28.12.2012r. (znak BS-4kł-053-418/12/3699) – po raz kolejny podtrzymując pogląd o niekorzystnych dla spółdzielni mieszkaniowych skutkach kwestionowanych regulacji, Minister ponownie odwołał się do znajdujących się w Sejmie poselskich projektów ustaw dotyczących spółdzielczości mieszkaniowej, wyrażając nadzieję, że przepisy prawne uchwalone na ich podstawie „w istotny sposób przyczynią się do poprawy funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych”.

4. Problem związany z obrotem spółdzielczymi własnościowymi prawami do lokali, znajdujących się w budynku posadowionym na gruncie, do którego spółdzielnia mieszkaniowej nie przysługuje prawo własności lub użytkowanie wieczyste.

W wystąpieniu z dnia 9.10.2013r. (RPO-747855-IV/13) zwróciłam uwagę na problemy z obrotem lokalami, do których przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo, będące skutkiem uznania przez Sąd Najwyższy, w uchwale z 24.05.2013r. (sygn. III CZP 104/12), że spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu ustanowione w

budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielni nie przysługuje własność albo użytkowanie wieczyste stanowi ekspektatywę tego prawa; niedopuszczalne jest założenie księgi wieczystej w celu jej ujawnienia. Tymczasem dotychczas sądy wieczystoksięgowe 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 mojej ocenie, 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 aż do dnia 31 grudnia 2012 r., to wydaje się, że na ustawodawcy spoczywa teraz obowiązek uporządkowania sytuacji prawnej w omawianym zakresie. W odpowiedzi udzielonej 31.10.2013r. (znak BS-4kł-0780-325/13/3104) Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wskazał, iż podniesiony problem został już dostrzeżony przez Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego - jeden z posłów, będący członkiem tej Komisji złożył projekt *ustawy o uregulowaniu spółdzielczych praw do lokali oraz praw spółdzielni mieszkaniowych do gruntów*. Minister Transportu poinformował, że w przypadku wniesienia do Sejmu i przekazania pod obrady Komisji Nadzwyczajnej ww. projektu, będzie wnioskował o rozpatrzenie go przez Komisję w trybie pilnym wraz z dwoma innymi projektami mającymi szczególnie ważne znaczenie dla obywateli, zawartymi w drukach sejmowych nr 1065 i 1353. Również w tej sprawie Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej nie uznał zatem za stosowne podjęcia we własnym zakresie prac legislacyjnych.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich opisane wyżej zagadnienia mają istotne znaczenie z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych. Brak regulacji prawnych, które w sposób całościowy i jednoznaczny określałyby poruszoną problematykę, może mieć w praktyce niekorzystne następstwa nie tylko dla organów spółdzielni mieszkaniowych, które nie wiedząc, jak stosować prawo, mogą – nawet mimo woli – naruszać je, ale przede wszystkim dla członków spółdzielni mieszkaniowych. Omawiana problematyka dotyczy bowiem istotnych interesów członków spółdzielni mieszkaniowych, przede wszystkim ich interesów o

charakterze majątkowym. Dodatkowo istotne jest, że obowiązek zmiany niektórych regulacji wynika wprost z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Zaniechanie przez resort choćby próby realizacji tych obowiązków nie tylko deprecjonuje autorytet Trybunału Konstytucyjnego, ale podważa zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez to państwo prawa. Mając zatem na uwadze przedstawiony powyżej stan rzeczy, działając na podstawie art. 16 ust.2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pani Premier o rozważenie podjęcia zdecydowanych działań na rzecz uporządkowania stanu prawnego w dziedzinie spółdzielczości mieszkaniowej, zwłaszcza zaś w zasygnalizowanych kwestiach. Jeśli natomiast w ocenie Pani Premier istniejący od lat stan bezczynności kierowanego obecnie przez Panią Premier resortu w tym zakresie jest uzasadniony, to proszę o przedstawienie przekonujących argumentów usprawiedliwiających tę sytuację.

Łowis wyprawy z ramienia

Janina Jipsa

