



IV.7211.338.2015.DZ

**Pan
Andrzej Adamczyk
Minister Infrastruktury
i Budownictwa**

Szanowny Panie Ministrze

Od blisko czterech lat w sferze zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje problem dotyczący sytuacji prawnej obywateli, którzy w przeszłości uzyskali spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego w budynku posadowionym na gruncie o nieuregulowanym stanie prawnym, tj. na gruncie, do którego spółdzielni mieszkaniowej nie przysługuje prawo własności, ani prawo użytkowania wieczystego. Problem ten jest wynikiem okoliczności stwierdzonych w uzasadnieniu uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2013r. sygn. akt III CZP 104/12 (Biul.SN 2013/5/7), w której Sąd Najwyższy rozstrzygnął, 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.”*

Niestety, mimo dalekosiężnych skutków społecznych i prawnych, jakie wynikają z braku tytułu prawnego spółdzielni mieszkaniowej do gruntu pod budynkami spółdzielczymi, z przykrością należy stwierdzić, że do chwili obecnej ustawodawca nie podjął działań legislacyjnych zmierzających do uregulowania sytuacji prawnej omawianej grupy osób.

Tymczasem do Rzecznika Praw Obywatelskich wciąż wpływają liczne skargi od obywateli, a także od spółdzielni mieszkaniowych, w których problem ten jest podnoszony w różnych aspektach.

Skarżący wskazują w pierwszej kolejności, że nie mogą zbyć, ani zamienić swoich mieszkań, mimo iż ustawodawca ukształtował spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu jako prawo zbywalne (art. 17² ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o spółdzielniach

mieszkaniowych - Dz.U. z 2013r., poz. 1222 ze zm.). Podkreślają, że nie są w stanie przewidzieć, jak długo jeszcze potrwa taki stan. Skarżą się, że mimo różnych, nierzadko tragicznych okoliczności życiowych, powodujących konieczność zmiany miejsca zamieszkania, zmuszeni są pozostać w dotychczas zajmowanych lokalach. Skutkiem podjęcia przez Sąd Najwyższy wspomnianej uchwały pozostaje bowiem wciąż znaczne ograniczenie obrotu takimi lokalami, gdyż sądy wieczystosięgowe zaprzęstały zakładania ksiąg wieczystych dla takich praw, zaś banki - udzielania kredytów hipotecznych na zakup takich lokali. W sytuacji, gdy w polskich realiach w większości przypadków środki na zakup mieszkania pochodzą z kredytu bankowego zabezpieczonego hipotecznie, brak możliwości jego uzyskania w praktyce wyłącza takie lokale z obrotu. Do znacznego ograniczenia obrotu takimi lokalami przyczynia się również fakt, że ewentualni kontrahenci nie są zainteresowani nabyciem prawa o niepewnym statusie prawnym.

Obywatele skarżą się również, że konsekwencją wspomnianej na wstępie uchwały Sądu Najwyższego jest funkcjonowanie w ramach tej samej spółdzielni mieszkaniowej praw spółdzielczych „lepszyc” - bo ustanowionych w budynku posadowionym na gruncie o uregulowanym stanie prawnym, i „gorszych” - znajdujących się na gruncie, do którego spółdzielni mieszkaniowej nie służy tytuł prawnorzeczowy. Stan taki oceniają jako krzywdzący i niesprawiedliwy. Czują się oszukani, ponieważ w przeszłości, zgodnie z obowiązującymi przepisami, wnieśli wymagany wkład budowlany, bądź zakupili posiadane prawo na wolnym rynku, natomiast obecnie prawo, którym dysponują, nie z ich winy, jest prawem „gorszym” niż spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego. Skarżący sygnalizują również, że część użytkowników lokali odmawia ponoszenia opłat za zajmowane mieszkania wskazując, że do posiadanej przez nich ekspektatywy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu nie ma zastosowania żadna z norm przewidzianych w art. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Stan taki może zatem pociągnąć za sobą negatywne skutki dla sytuacji finansowej spółdzielni mieszkaniowych.

W licznych skargach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich obywatele podnoszą także, że mimo przyznania im od dnia 31 lipca 2007r. w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych roszczenia o przeniesienie prawa własności zajmowanego lokalu spółdzielczego za przysłowiową „złotówkę”, nadal nie mogą skutecznie ubiegać się o takie przekształcenie w celu uzyskania stabilniejszych warunków mieszkaniowych, z powodu braku tytułu prawnorzeczowego spółdzielni mieszkaniowej do gruntu pod budynkiem. W sytuacji, gdy wielu członków spółdzielni i użytkowników lokali przekształciło posiadane spółdzielcze prawa do lokali w prawo odrębnej własności, brak możliwości realizacji takiego roszczenia skarżący postrzegają jako krzywdzący i niesprawiedliwy. Nieuregulowanie na rzecz spółdzielni mieszkaniowej tytułu prawnego do gruntu komplikuje również sytuację prawną spadkobierców członków spółdzielni, którzy nie mogą zrealizować

roszczenia przyznanego im w art. 48¹ ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, co w konsekwencji może prowadzić nawet do utraty mieszkania.

Z kolei spółdzielnie mieszkaniowe w listach kierowanych do RPO podnoszą, że mimo podejmowanych działań i nacisku ze strony członków zainteresowanych jak najszybszym uregulowaniem stanu prawnego gruntu pod budynkami spółdzielczymi, od wielu lat nie są w stanie doprowadzić do uregulowania tytułu prawnego do gruntu, na którym posadowione są budynki spółdzielcze - wybudowane w przeszłości zgodnie z pozwoleniem na budowę. Dotyczy to zwłaszcza spółdzielni mieszkaniowych, które chciałyby uzyskać tytuł prawny do tzw. gruntów warszawskich, tj. do nieruchomości położonych na obszarze objętym działaniem dekretu z dnia 26 października 1945r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. z 1945r., Nr 50 poz.279 ze zm.).

Problem dotyczący skutków podjęcia przez Sąd Najwyższy wspomnianej uchwały był przedmiotem wystąpień Rzecznika do Prezesa Rady Ministrów (wystąpienie z dnia 9 października 2013r. nr RPO-747855/13), do Ministra Infrastruktury i Rozwoju (wystąpienie z dnia 24 lutego 2014r. nr IV.7211.111.2014) oraz do Ministra Infrastruktury i Budownictwa (wystąpienie z dnia 21 grudnia 2015r. nr IV.7211.338.2015).

Odpowiadając na wystąpienie Rzecznika z dnia 21 grudnia 2015r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa w piśmie z dnia 18 stycznia 2016r. (znak: DM.IV.6304.8.2015.MM.1) wskazał m.in., że obecnie spółdzielnie mieszkaniowe mogą regulować stany prawne gruntów w oparciu o postanowienia art. 35 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Zawarte w nim uregulowania, przyznające spółdzielniom mieszkaniowym roszczenie o nabycie prawa własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości zabudowanych budynkami spółdzielczymi - za wynagrodzeniem, stanowią próbę kompromisu pomiędzy uprawnieniami właścicieli gruntów i spółdzielni mieszkaniowych, gdyż cena nieruchomości jest określana w drodze umowy pomiędzy stronami, a nie regulowana przepisami powszechnie obowiązującymi.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa przyznał, że pomimo obowiązywania przepisu art. 35 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, problem nieuregulowania stanów prawnych gruntów, na których spółdzielnie wzniosły budynki nadal występuje, jednak wyraził pogląd, iż propozycje legislacyjne zmierzające do rozwiązania problemu zaistniałego na tle uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2013 r., powinny uwzględniać fakt, że ustawodawca w przeszłości podejmował już próby wprowadzenia dla spółdzielni preferencyjnych przepisów, przewidujących m.in., szczególny tryb zasiedzenia nieruchomości. Rozwiązania te były jednak kwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z dnia 29 października 2010 r., sygn. akt P 34/08 Trybunał podkreślił, że wprowadzanie nowych regulacji ułatwiających spółdzielniom

nabywanie prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego byłoby premiowaniem tych spółdzielni mieszkaniowych, które mimo tworzenia im w drodze ustawowej przez całe lata dogodnych warunków uzyskania tytułu prawnego do gruntów nie skorzystały z nich. Wprowadzenie przez ustawodawcę kolejnych takich przepisów, zdaniem Trybunału, oznaczałoby premiowanie opieszałości tych spółdzielni, które z oporami korzystały z transformacyjnej sanacji stosunków spółdzielczych. Trybunał zastrzegł przy tym, iż z upływem czasu od dokonania transformacji ustrojowej coraz ostrożniej należy traktować postulat „powszechnego uwłaszczenia”. Innymi słowy - wymagania gwarancyjne wobec tego typu posunięć ustawodawczych powinny w coraz wyższym stopniu spełniać standardy demokratycznego państwa prawnego, także co do ważenia konkurujących ze sobą wartości, również takich jak „dobro wspólne” i charakteryzować się skrupulatnością w szafowaniu uproszczonymi formami nabywania własności przez jedne podmioty kosztem drugich (spółdzielnia - a następnie, w dalszej kolejności - uwłaszczeni spółdzielcy). Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa poinformował jednocześnie, że Ministerstwo analizuje zmiany dotyczące funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych oraz ich zakres, w tym dotyczące problemów powstałych na skutek uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2013 r.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, wciąż zachodzi potrzeba podjęcia przez ustawodawcę pilnych działań legislacyjnych w celu rozwiązania opisanego problemu. 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, to na ustawodawcy spoczywa teraz obowiązek uporządkowania sytuacji prawnej w omawianym zakresie.

Wymaga podkreślenia, że brak uregulowania tytułu prawnego części spółdzielni mieszkaniowych do będących w ich władaniu gruntów zabudowanych budynkami spółdzielczymi wynika nie tylko z opieszałości ich organów statutowych, ale często jest spowodowane czynnikami zewnętrznymi, na które organy te nie mają wpływu. Ponadto, w sytuacji, gdy wiele spółdzielni do chwili obecnej nie uregulowało jeszcze tytułu prawnego do gruntów, a proces regulacji stanu prawnego gruntów przebiega bardzo długo, tym bardziej pożądana wydaje się interwencja ustawodawcy.

Rzecznik Praw Obywatelskich ma świadomość, że wprowadzenie nowych regulacji ułatwiających spółdzielniom nabywanie prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego, w świetle powołanego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, może być trudne ze względu na problemy natury konstytucyjnej.

Wydaje się jednak, że niepodjęcie jakichkolwiek działań w omawianym zakresie oznacza tolerowanie przez ustawodawcę sytuacji, w której omawiana grupa obywateli – nie

ze swojej winy – zmuszona jest do ponoszenia niekorzystnych skutków prawnych stanów, które w dużej mierze są efektem zaniechań legislacyjnych w minionych latach. Stan taki narusza zaufanie obywateli do państwa i stanowionego prawa i nie może być akceptowany w praworządnym państwie.

W związku z powyższym oraz ze względu na okoliczność, że mimo upływu ponad czterech lat od podjęcia przez Sąd Najwyższy wspomnianej na wstępie uchwały, ustawodawca nie podjął skutecznych działań w celu rozwiązania opisanego wyżej problemu, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2017r. poz. 958.), Rzecznik zdecydował się ponownie skierować do Pana Ministra niniejsze wystąpienie z prośbą o rozważenie potrzeby pilnego podjęcia działań legislacyjnych w omawianym zakresie.

Rzecznik będzie wdzięczny za informację o stanowisku Pana Ministra zajęтым w tej sprawie.

Z poważaniem

[*Stanisław Trociuk*]