



IV.7211.54.2018.DZ

Pan Jerzy Kwieciński
Minister Inwestycji i Rozwoju
Warszawa

Szanowny Panie Ministrze

W dniu 9 września 2017r. weszła w życie ustawa z dnia 20 lipca 2017r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy - Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2017r. poz. 1596). Ustawa ta w sposób zasadniczy zmienia dotychczasowy model funkcjonowania spółdzielczości mieszkaniowej (m.in. kwestie związane z nabywaniem i utratą członkostwa w spółdzielni). W związku ze skargami kierowanymi do RPO od momentu jej uchwalenia, rozwiązania wprowadzone tą ustawą były przedmiotem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanego do Ministra Infrastruktury i Budownictwa (pismo z dnia 13 października 2017r. nr IV.7210.58.2017).

W środkach masowego przekazu (artykuł opublikowany na stronie internetowej <http://gazetaprawna.pl/artykuly/1112135,prawo-o-spoldzielniach-moze-doprowadzic-do-eksmisji.html>; artykuł red. Renaty Krupy – Dąbrowskiej pt. „Nie odbiorą mieszkania bez gruntu”, „Rzeczpospolita” z dnia 27 marca 2018r., dodatek „Prawo co dnia”, str. A15) został dostrzeżony kolejny problem wynikający z uchwalenia wskazanej na wstępie ustawy. Nowelizacja ta pociąga za sobą niekorzystne skutki dla członków spółdzielni, którzy w przeszłości uzyskali przydział spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielni nie przysługuje prawo własności albo prawo użytkowania wieczystego, i którzy obecnie, po podjęciu przez Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów w dniu 24 maja 2013r. uchwały o sygn. akt III CZP 104/12 (Biul.SN 2013/5/7), dysponują jedynie ekspektatywą spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Problem ten może być – jak się wydaje – wynikiem niedopatrzenia ustawodawcy.

W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich uznał za konieczne zwrócić się do Pana Ministra w tej sprawie.

Celem uchwalenia wskazanej na wstępie nowelizacji było m.in. dostosowanie przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2013r., poz. 1222 ze zm.) do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lutego 2015r. sygn. akt K 60/13 (OTK-A 2015/2/11, Dz.U.2015/201). W wyroku tym Trybunał orzekł m.in., że art. 3 ust. 1 i 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim dopuszcza członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej podmiotów, którym nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, prawo odrębnej własności lokalu lub ekspektatywa odrębnej własności lokalu, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu wyroku Trybunał wskazał m.in., że charakter spółdzielni, cele i istota jej funkcjonowania, wynikające z art. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, które odróżniają spółdzielnie mieszkaniowe od innych spółdzielni, wpływają także bezpośrednio na określenie zakresu podmiotowego spółdzielni mieszkaniowych. Wskazują one na cechy - rodzaj interesu, którym powinna legitymować się osoba ubiegająca się o członkostwo w danej spółdzielni. Wynika stąd, że członkami spółdzielni mieszkaniowej mogą być tylko podmioty, które legitymują się interesem, jaki może być zaspokojony przez daną spółdzielnię, w zakresie jej podstawowego celu funkcjonowania. Dlatego też osoby, które nie mają interesu polegającego na zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych lub polegających na dostarczaniu lokali o innym przeznaczeniu przez daną spółdzielnię mieszkaniową, a więc którym nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, prawo odrębnej własności lokalu lub ekspektatywa odrębnej własności lokalu - nie mogą być jej członkami. W szczególności nie mogą być członkami spółdzielni mieszkaniowych osoby, które upatrują swój interes tylko w innej, pomocniczej działalności spółdzielni. Ma ona bowiem charakter związany z celem podstawowym i nie może być realizowana odrębnie. Członkami spółdzielni mieszkaniowej nie mogą być również członkowie organów spółdzielni i osoby w niej zatrudnione, jeżeli nie posiadają wyżej wskazanych praw do lokalu, a także osoby, które będąc członkami spółdzielni, zbyły lub w inny sposób utraciły prawo do lokalu (np. wygaśnięcie umowy najmu lokalu użytkowego) w spółdzielni lub w budynkach przez nią zarządzanych. Z dniem 10 lutego 2015 r. ww. przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją RP, utraciły moc obowiązującą.

W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1624) stanowiącego punkt wyjścia dla uchwalonej w dniu 20 lipca 2017r. ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy - Prawo spółdzielcze wskazano, że realizacja orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w

zapropozowanym zakresie spowoduje ograniczenie kręgu podmiotowego osób posiadających status członków spółdzielni. O członkostwo w spółdzielni będą mogły się ubiegać wyłącznie osoby, które posiadają interes prawny – zgodny z celem działalności spółdzielni – wynikający z dotychczasowego brzmienia art. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, a ten *de facto* dotyczy osób, którym przysługują ww. prawa do lokali (w tym ekspektatywa odrębnej własności lokalu). Powyższe pozwoli mieć realny wpływ na funkcjonowanie spółdzielni i współdecydowanie o szeregu aspektów jej działalności wyłącznie osobom, które z racji posiadanych praw do lokali zobowiązane są wnosić opłaty z tytułu ich użytkowania (lub będą je wnosić w przyszłości – w przypadku osób posiadających ekspektatywę odrębnej własności lokalu). Zapropozowane rozwiązanie chroni tym samym osoby zrzeszone przed możliwością ingerencji w kwestie zarządu przez osoby, które nie są zainteresowane zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych, czy też potrzeb związanych z dostarczaniem lokali o innym przeznaczeniu.

Znowelizowane przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wprowadzają zasadę, że członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej jest automatycznie nabywane przez osoby wymienione w art. 3 ust. 1-3 ustawy. Zgodnie ze znowelizowanym art. 3 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych członkiem spółdzielni jest osoba fizyczna, choćby nie miała zdolności do czynności prawnych albo miała ograniczoną zdolność do czynności prawnych:

- 1) której przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego;
- 2) której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu;
- 3) której przysługuje roszczenie o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego;
- 4) której przysługuje roszczenie o ustanowienie odrębnej własności lokalu, zwane dalej "ekspektatywą własności"; lub
- 5) będąca założycielem spółdzielni, z zastrzeżeniem ust. 9.

W myśl art. 3 ust. 3 wspomnianej ustawy, członkiem spółdzielni jest osoba prawna, której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, ekspektatywa własności lub będąca założycielem spółdzielni, z zastrzeżeniem ust. 9. Osobie tej nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego.

Jednocześnie, stosownie do postanowień art. 4 ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy - Prawo spółdzielcze, członek spółdzielni, któremu w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu albo prawo odrębnej własności lokalu oraz któremu nie przysługuje roszczenie o ustanowienie prawa odrębnej własności lokalu lub roszczenie o

ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, traci z tym dniem członkostwo w spółdzielni. Wobec jednoznacznego brzmienia wspomnianego przepisu przejściowego należy uznać, że utrata członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej przez osoby nieobjęte zakresem tej normy, nastąpiła z mocy prawa z dniem 9 września 2017r.

Wyżej przedstawione uwagi prowadzą do wniosku, że ustawodawca, wprowadzając omawiane regulacje, nie uwzględnił sytuacji prawnej tych członków spółdzielni, którzy dysponują ekspektatywą spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. W uchwale z dnia 24 maja 2013r. (sygn. akt III CZP 104/12) 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.”*

Zachodzi zatem uzasadniona obawa, że wraz z wejściem w życie ustawy nowelizującej ustawę o spółdzielniach mieszkaniowych omawiana grupa członków spółdzielni mieszkaniowej utraciła członkostwo w spółdzielni z mocy prawa. Z doniesień medialnych wynika, że osób w takiej sytuacji może być ok. pół miliona (w samej Warszawie – ok. 300 tysięcy). Aktualnie spółdzielnie mieszkaniowe przystąpiły do wykreślania tych osób z rejestru członków.

Warto zwrócić uwagę, że omawiana grupa osób znalazła się w sytuacji wynikającej z uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2013r. sygn. akt III CZP 104/12 z przyczyn niezawinionych. "Własnościowe prawo do lokalu" zostało pod tą nazwą wprowadzone w art. 223 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 1982r., Nr 30, poz. 210) z dniem 1 stycznia 1983 r. Prawo do lokalu powstawało w chwili wydania członkowi przez spółdzielnię pisemnego przydziału na lokal (art. 213 § 3 ustawy – Prawo spółdzielcze). W uzasadnieniu wspomnianej uchwały Sąd Najwyższy zauważył, że uregulowanie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu jako nowego prawa rzeczowego pojawiło się w okresie (początek lat 80-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 zakładania 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. 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 rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych (art. 5 ustawy o księgach wieczystych i hipotece). Niemniej jednak w obrocie prawnym istnieje wiele spółdzielczych własnościowych praw do lokali, dla których nie została założona odrębna księga wieczysta.

Wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2001r., Nr 4, poz. 21), tj. od dnia 24 kwietnia 2001 r. do dnia 14 stycznia 2003 r. obowiązywał zakaz ustanawiania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Poczynając od dnia 15 stycznia 2003 r., w związku z nowelizacją ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dokonaną ustawą z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2002r., Nr 240, poz. 2058), do dnia 30 lipca 2007 r., znowu można było ustanawiać spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu; powstawało ono w chwili zawarcia stosownej umowy pomiędzy spółdzielnią a jej członkiem (art. 17¹ ust. 3 zdanie pierwsze ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Zgodnie z art. 17¹ ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (obowiązującym od dnia 15 stycznia 2003r.), spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mogło być ustanowione w budynku stanowiącym własność lub współwłasność spółdzielni.

Od 31 lipca 2007 r., w związku z kolejną nowelizacją ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dokonaną ustawą z dnia 14 czerwca 2007r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2007r., Nr 125, poz. 873), spółdzielnie mieszkaniowe nie mogły ustanawiać spółdzielczych własnościowych praw do lokali w budynkach wybudowanych na gruncie, do którego spółdzielniom tym przysługuje prawo własności lub użytkowania wieczystego (art. 7 ust. 1 tej ustawy).

Jednak 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 spółdzielnia 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 wprowadzie 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 (Dz.U. z 2009r., Nr 223, poz. 1779), 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. Od 1 stycznia 2013 r. takie przekształcenie już nie jest dopuszczalne.

Zachodzi zatem realna obawa, że wykreślenie osób, którym – zgodnie z wyżej powołaną uchwałą Sądu Najwyższego - służy ekspektatywa spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, z rejestru członków spółdzielni mieszkaniowej, spowoduje odebranie przysługujących im do tej pory uprawnień korporacyjnych wynikających ze stosunku członkostwa. Osoby te zostaną pozbawione wpływu na funkcjonowanie spółdzielni i współdecydowanie o szeregu aspektów jej działalności, w szczególności odnoszących się do zarządzania majątkiem spółdzielni, dostępu do dokumentów spółdzielczych, uprawnienia do żądania przedstawienia przez spółdzielnię kalkulacji wysokości opłat.

Warto także wskazać – odwołując się do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lutego 2015r. sygn. akt K 60/13 - że osoby te mają interes prawny w posiadaniu członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej – zgodny z celem działalności spółdzielni – wynikający z brzmienia art. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Opisana wyżej sytuacja, w której omawiana grupa obywateli – bez własnej winy – pozbawiana jest przysługujących im uprawnień, narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa i nie może być akceptowana w praworządnym państwie.

Pragnę podkreślić, że problem będący skutkiem podjęcia przez Sąd Najwyższy wspomnianej uchwały był już wcześniej przedmiotem kilku wystąpień generalnych Rzecznika Praw Obywatelskich kierowanych 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. i z dnia 5 lipca 2017r. nr IV.7211.338.2015). W wystąpieniach tych Rzecznik wskazywał m.in., iż opisany stan wymaga pilnej interwencji ustawodawcy. 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 do dnia 31 grudnia 2012 r., to na ustawodawcy spoczywa teraz obowiązek uporządkowania sytuacji prawnej w omawianym zakresie.

W piśmie z dnia 8 sierpnia 2017r. (znak: DM.5.6304.116.2017.JG.1), będącym odpowiedzią na wystąpienie Rzecznika z dnia 5 lipca 2017r. (nr IV.7211.338.2015), Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa przedstawił rezultaty przeprowadzonego przez resort badania mającego na celu określenie ilu spółdzielców, w ilu budynkach oraz z jakiej przyczyny znalazło się w sytuacji, o której mowa w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2013 r. Informacje w ww. zakresie zostały przygotowane w oparciu o dane uzyskane w odpowiedzi na ankietę skierowaną w listopadzie 2016 r. przez Ministerstwo - za pośrednictwem 28 związków rewizyjnych zrzeszających spółdzielnie mieszkaniowe oraz Krajowej Rady Spółdzielczej - do zrzeszonych spółdzielni. W ankiecie zostały zadane szczegółowe pytania mające na celu ustalenie zarówno skali zjawiska nieuregulowania stanu prawnego gruntów, na których znajdują się budynki spółdzielni mieszkaniowych z lokalami, do których ustanowione zostało spółdzielcze własnościowe prawo, jak również przyczyn takiego stanu rzeczy. Zdaniem Ministerstwa, lokale, których dotyczy problem nieuregulowanego stanu prawnego gruntów znajdują się w 1003 budynkach. W 105 spółdzielniach mieszkaniowych, które zgłosiły problem związany z posiadaniem budynków na gruntach, do których nie przysługuje im prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego, ogółem ustanowionych zostało 324 364 spółdzielczych własnościowych praw do lokali. Lokale z ustanowionym spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu, położone w budynkach znajdujących się na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym stanowią 19 % lokali znajdujących się w zasobach tych spółdzielni, do których ustanowione zostało prawo spółdzielcze własnościowe.

Z przykrością należy stwierdzić, że mimo dalekosiężnych skutków społecznych i prawnych, jakie wynikają z uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2013r., do chwili obecnej ustawodawca nie podjął działań legislacyjnych zmierzających do uregulowania sytuacji prawnej omawianej grupy osób. Nie uczynił tego ani w zakresie odnoszącym się do

nabycia przez spółdzielnie mieszkaniowe praw do gruntu, na którym posadowiony jest budynek, ani w zakresie bezpośredniego unormowania w przepisach ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych praw i obowiązków wspomnianej grupy osób, związanych z przysługującą im ekspektatywą. Niestety, jak wskazano powyżej, w stanie prawnym ukształtowanym ustawą z dnia 20 lipca 2017r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy - Prawo spółdzielcze ich sytuacja prawna uległa dalszemu pogorszeniu wskutek pozbawienia ich przysługujących im do tej pory uprawnień korporacyjnych wynikających ze stosunku członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej.

W związku z powyższym, 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 skierować do Pana Ministra niniejsze wystąpienie z prośbą o rozważenie potrzeby pilnego podjęcia działań legislacyjnych w omawianym zakresie, w celu wyeliminowania wspomnianego niedopatrzenia ustawodawcy.

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

Z poważaniem

Załącznik: pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa z dnia 8 sierpnia 2017r. (znak: DM.5.6304.116.2017.JG.1)