



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-579448-V-KDSK/08

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 31.05.2010r.

**Pan Poseł na Sejm RP  
Grzegorz Tobiszowski  
Przewodniczący Sejmowej  
Podkomisji nadzwyczajnej do  
rozpatrzenia projektów ustaw o  
zmianie ustawy o spółdzielniach  
mieszkaniowych**

*Szanowny Panie Przewodniczący*

Rzecznik Praw Obywatelskich prowadzi, od połowy 2007r., w związku z uchwaleniem przez Sejm RP w dniu 14 czerwca 2007r. ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125 poz. 873), obszerną korespondencję z Ministrem Infrastruktury, dotyczącą licznych problemów, jakie w praktyce rodzą uregulowania zawarte w tej ustawie. Szereg z sygnalizowanych przez Rzecznika wątpliwości i zarzutów pod adresem przepisów tej ustawy Minister Infrastruktury podzielił w dotychczasowej korespondencji, niezmiennie wskazując jednak, że kolejna nowelizacja ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych będzie możliwa dopiero po rozstrzygnięciu przez Trybunał Konstytucyjny znajdujących się w nim wniosków i pytań prawnych dotyczących materii objętej wymienioną nowelizacją.

Ostatnim pismem, dotyczącym omawianej problematyki, z dnia 29.04.2010r. (znak BS-WPL-053-138/10/1406), Minister Infrastruktury poinformował natomiast Rzecznika, że w jego ocenie okazją do dokonania zmian w obowiązującym systemie prawnym dotyczącym funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych, będą prace powołanej w grudniu 2009 r. Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia trzech projektów poselskich (druk nr 2487, 2510, 2573) i jednego senackiego (druk nr 2544), dotyczących przede wszystkim zmian ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz ustawy - Prawo spółdzielcze. Natomiast Minister Infrastruktury nie znajduje uzasadnienia dla przygotowania projektu rządowego zmian do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Z uwagi na wyżej wskazane informacje, Rzecznik Praw Obywatelskich zdecydował się przedstawić bezpośrednio Panu Posłowi kilka problemów, będących efektem nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z dnia 14 czerwca 2007r., co do których Minister Infrastruktury w przeszłości podzielił poglądy Rzecznika o konieczności dokonania kolejnych zmian w ustawie, z

nadzieją, że Komisja nadzwyczajna, której jest Pan Poseł Przewodniczącym, rozważy potrzebę przygotowania projektu stosownych regulacji także i w przedstawionych sprawach.

### **1. problem waloryzacji wkładu mieszkaniowego**

W wystąpieniu do Ministra Infrastruktury z dnia 17 kwietnia 2008r. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że wpływa do niego wiele skarg dotyczących problemów związanych 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, prowadzi zdaniem 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.

Zgodnie z art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2001 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2003r., Nr 116, poz. 1119 ze zm.) sprawy nieuregulowane w ustawie, w tym w szczególności kwestie dotyczące wnoszenia, ustalenia i waloryzacji wkładu mieszkaniowego i budowlanego określają postanowienia statutu. Przepis ten w niezmienionej formie obowiązuje od wejścia w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Zarówno Prawo spółdzielcze, jak i ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych, (art. 10 ust. 2), określa wkład mieszkaniowy jako różnicę pomiędzy kosztem budowy przypadającym na lokal, do którego ma zostać przyznane spółdzielcze lokatorskie prawo, a uzyskaną przez spółdzielnię pomocą ze środków publicznych na sfinansowanie kosztów budowy lokalu.

Przepisy Prawa spółdzielczego, a następnie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją z dnia 14 czerwca 2007r., zawierały także stosowne regulacje dotyczące zasad, na jakich obliczało się należność z tytułu wkładu mieszkaniowego zwracaną osobom uprawnionym po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Przepisy te - początkowo art. 218 § 4 w zw. z art. 229 § 1 Prawa spółdzielczego, a następnie art. 11 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych - przewidywały określone mechanizmy, pozwalające zwaloryzować kwotę zwracanego wkładu mieszkaniowego. W oparciu o te ogólne wytyczne zawarte w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, spółdzielnie mieszkaniowe uchwały szczegółowe rozwiązania dotyczące omawianych kwestii w statutach.

Obie wymienione ustawy przewidywały ponadto, jako zasadę, że członek uzyskujący spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, do którego lokatorskie prawo ustanowione na rzecz innej osoby wygasło, wnosił wkład mieszkaniowy w wysokości wypłaconej innej osobie.

Omówiony powyżej stan prawny uległ istotnej zmianie w związku ze zmianą ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dokonaną ustawą z 14 czerwca 2007r. Mianowicie, w wyniku zmiany brzmienia art. 11 tej ustawy, przepis ten nie określa już zasad, według których mogłaby zostać dokonana waloryzacja równowartości wkładu mieszkaniowego zwracana osobie uprawnionej. Wskazany przepis wprowadza jako zasadę, z zastrzeżeniem art. 15 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, obowiązek zbywania przez spółdzielnię prawa własności lokalu, do którego spółdzielcze lokatorskie prawo wygasło, w drodze przetargu. W takim wypadku osobie uprawnionej spółdzielnia wypłaca wartość rynkową tego lokalu, z tym, że kwota przysługująca osobie uprawnionej nie może być wyższa od kwoty, jaką spółdzielnia uzyska od osoby obejmującej lokal w wyniku przetargu. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych nie przewiduje innych (poza wskazaną wyżej) form rozliczenia się z osobami uprawnionymi po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, nie określa już także, w jakiej wysokości ma wpłacić wkład mieszkaniowy osoba uzyskująca spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, do którego wygasło lokatorskie prawo służące innej osobie.

Ustawodawcy umknęło jednak, że w obowiązującym zarówno aktualnie, jak i poprzednio stanie prawnym, istnieją sytuacje, w których nie jest dopuszczalne zbycie własności lokalu w drodze przetargu, a mimo to istnieje obowiązek zwrotu osobom uprawnionym wkładu mieszkaniowego. Art. 15 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przyznaje w określonych wypadkach roszczenie o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że art. 7 ust. 5 ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nakazywał wprost, aby zgłoszone na piśmie roszczenia, o których mowa w art. 15 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, niezrealizowane do dnia wejścia w życie ustawy, były rozpatrywane na podstawie jej przepisów. Przepis ten został co prawda uchylony kolejną nowelizacją do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dokonaną ustawą z dnia 18 grudnia 2009r. (Dz.U. Nr 223, poz. 1779), jednak z uwagi na brak odmiennej regulacji, zgodnie z zasadą bezpośredniego działania nowej ustawy, obecnie obowiązujące przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych mają zastosowanie także do roszczeń, o których mowa w art. 15 tej ustawy, powstałych przed dniem wejścia w życie nowelizacji z dnia 14 czerwca 2007r. Z uwagi na fakt, że wkład mieszkaniowy podlega dziedziczeniu na zasadach ogólnych, możliwa i dopuszczalna jest sytuacja, w której jedna osoba będzie uprawniona do żądania ustanowienia na jej rzecz spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, zaś inna osoba będzie uprawniona do żądania zwrotu przez spółdzielnię równowartości wkładu mieszkaniowego. Z kolei art. 14 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych stanowi, że w przypadku, gdy po śmierci jednego z małżonków

służące im wspólnie prawo lokatorskie przypada drugiemu, wkład mieszkaniowy podlega dziedziczeniu na zasadach ogólnych. Niestety, wobec braku stosownych regulacji w ustawie, we wszystkich tych sytuacjach nie wiadomo, według jakich zasad spółdzielnia ma określić wysokość wkładu mieszkaniowego, który wpłacić musi osoba realizująca roszczenie o ustanowienie na jej rzecz spółdzielczego lokatorskiego prawa. Nie wiadomo również według jakich zasad spółdzielnia ustalać ma wartość zwracanego wkładu mieszkaniowego. Wobec braku jakichkolwiek regulacji ustawowych dotyczących zasad ustalania równowartości wkładu mieszkaniowego w takich sytuacjach, uznać należy, że zgodnie z ogólną regułą zawartą w art. 8 pkt 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, spółdzielnia może kwestię tę ustalić całkowicie dowolnie w statucie spółdzielni, w tym także w sposób niekorzystny dla osoby uprawnionej do otrzymania równowartości wkładu lub zobowiązanej do uiszczenia takiej kwoty w związku z ustanowieniem (w przypadku małżonka pozostałego przy życiu - przyznaniem całego prawa) na jej rzecz spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Z kolei brak postanowień statutowych w tym zakresie skutkować będzie brakiem możliwości realizacji roszczeń osób uprawnionych, wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Wobec braku jakichkolwiek wytycznych ustawowych dotyczących sposobu waloryzacji zwracanej wartości wkładu mieszkaniowego, nie jest ponadto możliwa sądowa weryfikacja stanowiska stron pozostających w sporze, gdyż nie ma kryteriów, w oparciu o które sąd mógłby takiej weryfikacji dokonać.

Warto w tym miejscu wskazać również, że ani przepisy Prawa spółdzielczego, ani ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przed nowelizacją tej ustawy z dnia 14 czerwca 2007r., nie określały daty, która stanowiłaby punkt odniesienia dla ustalenia wysokości zwaloryzowanego wkładu mieszkaniowego. W praktyce w grę wchodziły dwie daty - data wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu oraz z reguły znacznie późniejsza - data faktycznego opróżnienia lokalu, do którego lokatorskie prawo wygasło. Zgodnie z powołanym przepisem art. 8 pkt 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, a wcześniej art. 208 § 1 Prawa spółdzielczego była to zatem jedna ze spraw, którą spółdzielnia mogła swobodnie uregulować w statucie. Warto jednak pamiętać, że zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego w razie zawinionego przez członka spółdzielni mieszkaniowej niewykonania obowiązku zwrotu lokalu po wygaśnięciu prawa do lokalu mógł on domagać się zwrotu równowartości wkładu z daty ustania członkostwa za jednoczesnym zwrotem lokalu (wyrok z 15.02.1988r., sygn. II CR 11/1988, OSNC 1990/4-5/65). Sąd Najwyższy wyjaśnił, że zgodnie z przepisami Prawa spółdzielczego roszczenie o zwrot wkładu staje się wymagalne z datą ustania członkostwa w spółdzielni. Jeżeli jednak statut spółdzielni wiąże wypłatę wkładu z opróżnieniem lokalu, to oba świadczenia (opróżnienie lokalu i zwrot wkładu) stają się wymagalne z chwilą wygaśnięcia członkostwa i jako świadczenia wzajemne w rozumieniu art.488 k.c. powinny być spełnione jednocześnie. W konsekwencji spółdzielnia mieszkaniowa może skutecznie podnieść zarzut niewykonania umowy i wstrzymać się ze spełnieniem świadczenia dopóty, dopóki druga strona nie zaoferuje świadczenia wzajemnego. Sąd Najwyższy przyjął więc

jako zasadę, że równowartość wkładu ustala się według stanu na datę wygaśnięcia prawa do lokalu, a nie na datę faktycznego opróżnienia lokalu.

Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych w art. 11 ust. 2 zd. przyjęła początkowo, że roszczenie o wypłatę wkładu albo jego części staje się wymagalne z chwilą opróżnienia lokalu, natomiast od 15.01.2003r. przywróciła dotychczasową zasadę, iż warunkiem wypłaty wartości wkładu mieszkaniowego albo jego części jest opróżnienie lokalu, co zdaje się potwierdzać, iż analogicznie do poglądu Sądu Najwyższego, wartość wkładu mieszkaniowego ustala się na datę wygaśnięcia prawa do lokalu, natomiast wypłacana jest ona po opróżnieniu mieszkania. Obecnie, w wyniku zmiany treści art.11 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, brak jest w ustawie podstawy prawnej do ustalenia momentu wymagalności roszczenia o zwrot wkładu mieszkaniowego w przypadku, gdy spółdzielnia nie zbywa własności lokalu w wyniku przetargu, lecz ustanawia spółdzielcze lokatorskie prawo na rzecz osoby uprawnionej. W konsekwencji nie wiadomo, na jaką datę należy określić wartość tego prawa, a jest to bardzo istotne dla zainteresowanych stron, gdyż powszechnie wiadomo, że z reguły pomiędzy datą wygaśnięcia lokatorskiego prawa a faktycznym opróżnieniem lokalu upływa dużo czasu. W większości przypadków nie ma w tym winy zobowiązanych do opróżnienia mieszkania, przykładowo, gdy oczekują oni na przyznanie im przez gminę lokalu socjalnego.

W świetle powyższych uwag, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, pozostawienie kwestii określenia wartości wkładów mieszkaniowych w przypadkach, w których spółdzielnia nie zbywa własności lokalu w drodze przetargu, tylko ustanawia spółdzielcze lokatorskie prawo do takiego lokalu na rzecz osoby uprawnionej (przyznaje prawo pozostałemu przy życiu małżonkowi), do uregulowania wyłącznie w statucie spółdzielni, prowadzi do osłabienia pozycji prawnej osób uprawnionych wobec spółdzielni, może czynić niemożliwym realizację służących im roszczeń majątkowych oraz utrudniać sądową ocenę powstających na tym tle sporów. Taka sytuacja jest niedopuszczalna z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich.

Na marginesie powyższych spostrzeżeń, Rzecznik Praw Obywatelskich sygnalizował Ministrowi infrastruktury jeszcze jeden problem, który winien zostać jednoznacznie rozstrzygnięty w przepisach obowiązującego prawa. Jak wskazano wyżej, wkład mieszkaniowy podlega dziedziczeniu na zasadach ogólnych. W związku z tym, po śmierci osoby, której przysługiwało spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, wkład mieszkaniowy przypada spadkobiercom zmarłego, natomiast określony w ustawie krąg osób może ubiegać się o przyjęcie w poczet członków i ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Nadal ponadto obowiązuje zasada jednopodmiotowości spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, czego konsekwencją jest to, że nawet jeśli ww. roszczenie przysługuje kilku osobom, tylko jedna z nich może zawrzeć ze spółdzielnią umowę o ustanowienie lokatorskiego prawa. Mechanizm wyboru takiej osoby został określony w art. 15 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W związku z tym bardzo

często zdarza się, że osoba, której roszczenie o ustanowienie lokatorskiego prawa podlega realizacji, nie jest uprawniona do wkładu mieszkaniowego (w ogóle bądź w części) pozostałego po spadkodawcy. Podobna sytuacja występuje w przypadku, gdy po śmierci jednego z małżonków służące im wspólnie lokatorskie prawo do lokalu przypadnie drugiemu małżonkowi. Także wówczas wkład mieszkaniowy podlega dziedziczeniu na zasadach ogólnych (art. 14 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Ponieważ spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu jest prawem związanym z prawem do wkładu mieszkaniowego, w takiej sytuacji zachodzi potrzeba bądź uzupełnienia bądź wpłacenia całego wkładu mieszkaniowego. Nie jest natomiast jasne, jaki podmiot - osoba realizująca swoje roszczenie o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu (ew. małżonek, któremu przypadło prawo po śmierci drugiego małżonka) czy spółdzielnia mieszkaniowa - jest zobowiązany wobec osób uprawnionych do zwrotu kwoty wkładu mieszkaniowego pozostałego po spadkodawcy. Kwestia ta nie jest w ogóle uregulowana w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych, również w Prawie spółdzielczym brak było stosownych postanowień w tym zakresie. Tymczasem zagadnienie to ma duże znaczenie praktyczne, ponieważ spółdzielnie mieszkaniowe, z obawy przed roszczeniami spadkobierców o zwrot wkładu, wstrzymują się z realizacją nawet bezspornych roszczeń wynikających z art. 14 i 15 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych do czasu wyjaśnienia wszystkich spraw spadkowych, łącznie z dokonaniem działu spadku po osobie, której służyło spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu i wpłaceniem przez osobę, na rzecz której prawo takie ma być ustanowione stosownej kwoty tytułem zabezpieczenia ewentualnych roszczeń spadkobierców o zwrot wkładu. Taka praktyka znacznie przedłuża procedurę realizacji roszczeń z art. 15 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i powoduje, że z uwagi na nałożenie *de facto* dodatkowych, nie przewidzianych wprost w ustawie, obowiązków finansowych na osobę uprawnioną do zawarcia umowy o ustanowienie prawa do lokalu, status prawny osób zajmujących mieszkanie pozostaje często w ogóle nieuregulowany. Tych niekorzystnych skutków prawnych można by uniknąć poprzez przyjęcie, że zobowiązanym do zwrotu wartości wkładu mieszkaniowego na rzecz spadkobierców jest osoba, która skorzystała z przyznanego jej w art. 15 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych roszczenia i zawarła ze spółdzielnią umowę o ustanowienie na jej rzecz spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu ( ew. małżonek, któremu po śmierci drugiego małżonka przypadło prawo do lokalu). W takim wypadku spółdzielnia mieszkaniowa byłaby zwolniona z obowiązku badania wszystkich okoliczności związanych z dziedziczeniem wkładu i wzajemnymi rozliczeniami pomiędzy uprawnionymi.

Omawiana kwestia nie doczekała się dotąd rozstrzygnięcia w orzecznictwie sądowym. Również w literaturze przedmiotu brak jest jednoznacznych poglądów odnośnie tego, który podmiot - spółdzielnia mieszkaniowa, czy osoba uzyskująca spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu - jest zobowiązana do zwrotu wartości wkładu mieszkaniowego spadkobiercom. Wydaje się

zatem, iż warto byłoby rozważyć wprowadzenie jednoznacznej regulacji prawnej w omawianym zakresie.

W odpowiedzi na powyższe wystąpienie Rzecznika, Minister Infrastruktury pismem z dnia 13 maja 2008r. (znak BS/WPLk-053-187/08/1627) poinformował Rzecznika, 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. Za uzasadnione uznał również Minister Infrastruktury rozważenie możliwości wprowadzenia do tej ustawy regulacji jednoznacznie określającej podmiot zobowiązany do zwrotu wkładu mieszkaniowego na rzecz spadkobierców osoby, której przysługiwało spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu. Minister zadeklarował wówczas przystąpienie do prac nad nowelizacją ustawy niezwłocznie po ogłoszeniu przez Trybunał Konstytucyjny orzeczeń w sprawie wniosków o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów znowelizowanej w dniu 14 czerwca 2007r. ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Niestety, w odpowiedzi na kolejne wystąpienie Rzecznika, pismem z dnia 27 listopada 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. Stwierdzenie to Minister Infrastruktury uzasadnił w ten sposób, że z uwagi na niezwykle korzystne zasady finansowe uzyskiwania przez członków posiadających spółdzielcze lokatorskie prawo do mieszkania prawa własności, przypadki, gdy spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu wygaśnie w wyniku śmierci uprawnionego albo utraty członkostwa z innych powodów, stają się coraz mniej liczne.

Rzecznik Praw Obywatelskich powyższego poglądu nie podziela. Przede wszystkim, w sytuacji, gdy brak jednoznacznego uregulowania określonych kwestii w ustawie może prowadzić do naruszeń uprawnień określonej grupy obywateli, to o konieczności doprecyzowania przepisów nie może przesądzać liczebność owej grupy. Po drugie, Rzecznik nie podziela poglądu, iż opisane w wystąpieniu do Ministra Infrastruktury problemy związane z brakiem szczegółowych regulacji dotyczących waloryzacji i zwracania wkładów mieszkaniowych tracą na znaczeniu ponieważ dotyczą coraz mniejszej grupy osób. Ze skarg wpływających do Rzecznika, wynika, że kwestia ta dotyczy dużej grupy osób. Podkreślenia wymaga, iż w wielu wypadkach do wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu doszło jeszcze przed wejściem w życie korzystnych dla członków spółdzielni regulacji określających finansowe warunki uzyskania prawa własności. W takim wypadku do momentu uregulowania spraw związanych z rozliczeniem wkładu mieszkaniowego nie jest możliwe przeniesienie na jakąkolwiek osobę prawa własności lokalu, do którego spółdzielcze lokatorskie prawo wygasło. Ponadto, jak wskazano wyżej art. 7 ust. 5 ustawy

z dnia 14 czerwca 2007r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nakazywał wprost, aby zgłoszone na piśmie roszczenia, o których mowa w art. 15 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, niezrealizowane do dnia wejścia w życie ustawy, były rozpatrywane na podstawie jej przepisów. Uchylenie tego przepisu kolejną nowelizacją z dnia 18.12.2009r. nie zniweczyło zastosowania ogólnej zasady bezpośredniego działania nowych przepisów.

**2. 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 - 2<sup>2</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Na niekorzystne dla spółdzielni mieszkaniowych skutki stosowania tych przepisów w praktyce, zwracali uwagę obywatele, w skargach skierowanych do Rzecznika. W powołanych przepisach ustawy, w brzmieniu określonym nowelizacją z dnia 14 czerwca 2007r. wprowadzona została zasada, iż w przypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego spółdzielnia, z zastrzeżeniem wyjątków wskazanych w ustawie, ogłasza nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia opróżnienia lokalu, zgodnie z postanowieniami statutu, przetarg na ustanowienie odrębnej własności tego lokalu, zawiadamiając o przetargu w sposób określony w statucie oraz przez publikację ogłoszenia w prasie lokalnej.

W wypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego spółdzielnia wypłaca osobie uprawnionej wartość rynkową tego lokalu. Przysługująca osobie uprawnionej wartość rynkowa nie może być wyższa od kwoty, jaką spółdzielnia uzyska od osoby obejmującej lokal w wyniku przetargu przeprowadzonego przez spółdzielnię zgodnie z postanowieniami statutu (art. 11 ust. 2<sup>1</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych) . Przy czym warunkiem wypłaty, o której mowa w ust. 2<sup>1</sup>, jest opróżnienie lokalu (art. 11 ust 2<sup>4</sup> ustawy).

W skargach wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich zwraca się uwagę na fakt, iż 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. W związku z tym spółdzielnia mieszkaniowa nie może w takiej sytuacji wywiązać się z ustawowego obowiązku ogłoszenia w terminie 3 miesięcy od dnia opróżnienia lokalu przez osobę, której spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu wygasło, przetargu na ustanowienie odrębnej własności lokalu. Nie jest więc możliwe zadośćuczynienie roszczeniu



osoby uprawnionej, która lokal opróżniła, wypłaty wartości rynkowej tego lokalu, ponieważ nie może być ona wyższa od kwoty uzyskanej w wyniku przetargu, a tego ostatniego spółdzielnia przeprowadzić nie może. W takiej sytuacji, osoba uprawniona, pomimo opróżnienia mieszkania, nie będzie mogła otrzymać należnej jej kwoty. Natomiast spółdzielnia, pomijając już zagadnienie ewentualnego pozostawania w zwłoce wobec osoby uprawnionej, która opróżniła lokal, nie będzie mogła - wobec treści art. 11 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych - zadysponować opróżnionym lokalem, w związku z czym finansowy ciężar jego utrzymania obciąży wszystkich członków spółdzielni.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wskazane uregulowanie, jakkolwiek uchwalone w interesie osób, których spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu wygasło, może więc w praktyce prowadzić do skutków niekorzystnych zarówno dla tej grupy osób, której ustawodawca zapewnić chciał ochronę prawną, jak i dla samej spółdzielni mieszkaniowej, rozumianej jako ogół wszystkich członków. Jak się wydaje, ustawodawca nie przewidział, iż wprowadzone uregulowania art. 11 ust. 2 i 2<sup>1</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych mogą powodować w praktyce niekorzystne konsekwencje, sprzeczne wręcz z celem, jakemu uregulowania te mają służyć.

Zgodnie natomiast z art. 11 ust. 2<sup>2</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z wartości rynkowej lokalu, jaką spółdzielnia zwraca uprawnionej osobie po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, potrąca się przypadającą na dany lokal część zobowiązań spółdzielni związanych z budową, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1, w tym w szczególności niewniesiony wkład mieszkaniowy. Jeżeli spółdzielnia skorzystała z pomocy uzyskanej ze środków publicznych lub z innych środków, potrąca się również nominalną kwotę umorzenia kredytu lub dotacji, w części przypadającej na ten lokal oraz kwoty zaległych opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1, a także koszty określenia wartości rynkowej lokalu.

Takie uregulowanie oznacza, że w przypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu obciążonego spłatą kredytu zaciągniętego przez spółdzielnię na jego budowę, spółdzielnia może z uzyskanej w wyniku przetargu na ustanowienie odrębnej własności lokalu kwoty potrącić zadłużenie kredytowe. Osoba, która nabyła własność lokalu w wyniku przetargu, nabywa zatem lokal wolny od obciążenia z tytułu spłaty wskazanego kredytu.

W sytuacji zatem, gdy kwota uzyskana od osoby, która nabyła lokal w wyniku przetargu jest niższa niż zadłużenie kredytowe, różnica pomiędzy uzyskaną 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. Można sobie wyobrazić, iż z uwagi na opisany, niekorzystny dla spółdzielni skutek wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, spółdzielnie mieszkaniowe zmuszone będą tolerować zachowania (zaniechania) członków posiadających spółdzielcze lokatorskie prawo do

lokalu obciążonego kredytem mieszkaniowych zaciągniętym przez spółdzielnię na jego budowę, które zgodnie z obowiązującym prawem uzasadniają pozbawienie członkostwa w spółdzielni i pozbawienie spółdzielczego lokatorskiego prawa (przykładowo: rażąco i uporczywe wykraczanie przeciwko porządkowi domowemu, długotrwałe zaleganie z opłatami za mieszkanie). Taka sytuacja z całą pewnością godzi w słuszne interesy wszystkich członków spółdzielni mieszkaniowej. Również w tym przypadku powstaje wątpliwość, czy omawiane skutki wprowadzonej regulacji zgodne są z celem, dla realizacji którego została ona przez ustawodawcę uchwalona.

W odpowiedzi na wystąpienie 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 2-2<sup>2</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W związku z powyższym na uwagę zasługują te propozycje zmian obowiązujących przepisów, których celem jest zniesienie niekorzystnych dla spółdzielni skutków, o których mowa w wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich. Również i w tym wypadku Minister Infrastruktury stwierdził jednak, że konkretne prace legislacyjne zostaną podjęte dopiero po rozstrzygnięciu przez Trybunał Konstytucyjny kwestii konstytucyjności zaskarżonych po nowelizacji z dnia 14 czerwca 2007r. przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W odpowiedzi na kolejne wystąpienie w tej sprawie, 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. 2-2<sup>2</sup> 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 Infrastrukturu uznał potrzebę pilnej nowelizacji ww. przepisów „za dyskusyjną”.

Zważywszy na fakt, iż od wejścia w życie omawianych przepisów minęły już prawie trzy lata, obecnie trudno oceniać ewentualną ich nowelizację w sygnalizowanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich zakresie jako „pilną”, co nie zmienia faktu, iż jest ona zasadna zarówno w ocenie Rzecznika, jak i Ministra Infrastruktury. W wielu spółdzielniach mieszkaniowych nadal funkcjonują spółdzielcze lokatorskie prawa do lokalu i ich ewentualne wygaśnięcie może generować opisane wyżej problemy związane z istnieniem bezwzględnego obowiązku zbywania prawa własności mieszkania w drodze przetargu. Ponadto, ustawa z dnia 14 czerwca 2007r. nie zawiera żadnych przepisów przejściowych, dotyczących sytuacji, gdy spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu wygasło przed jej wejściem w życie. Dlatego też, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, zgodnie z zasadą bezpośredniego działania nowej ustawy, przepisy art. 11 ust. 2 - 2<sup>2</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych znajdują zastosowanie także we wszystkich przypadkach, w

których do wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu doszło przed jej wejściem w życie.

### **3. wynagrodzenie dla członków rady nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej**

Nowelizacją dokonaną ustawą z dnia 14 czerwca 2007r. do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wprowadzono także wiele rygorystycznych uregulowań dotyczących struktury organów spółdzielni mieszkaniowej. W wystąpieniu do Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2008r. Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł m.in. problem sposobu ustawowego określenia wynagrodzenia członków rady nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej, w tym brak przepisów przejściowych dotyczących sytuacji członków rad nadzorczych pełniących swe funkcje w dniu wejścia w życie nowelizacji. Przepis art. 8<sup>2</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wprowadził zasadę społecznej pracy członków rady nadzorczej, od której odstąpić można - w określonym zakresie - poprzez odpowiednią regulację statutową. Zatem, stosownie do ww. art. 8<sup>2</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych członkowie innych niż zarząd organów spółdzielni mieszkaniowej pełnią swoje funkcje społecznie, z tym że statut może przewidywać wynagrodzenie za udział w posiedzeniach, które jest wypłacane w formie miesięcznego ryczaftu bez względu na ilość posiedzeń i nie może być większe niż minimalne wynagrodzenie za pracę, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. W tym miejscu warto natomiast zwrócić uwagę, że na członkach rady nadzorczej spoczywa, zgodnie z przepisami Prawa spółdzielczego odpowiedzialność karna i cywilna. Jednocześnie, sumienne wypełnianie obowiązków kontrolnych (a tym samym uniknięcie ewentualnej odpowiedzialności) wymaga określonej wiedzy w zakresie prawa, księgowości, rachunkowości. Są to okoliczności, które powodują, że wśród członków spółdzielni mieszkaniowych nie ma zbyt wielu chętnych do działania w radzie. Przyjęte w ustawie ograniczenia finansowe mogą w praktyce zamykając drogę do działania tym członkom spółdzielni, którzy są aktywni i mają stosowną wiedzę i doświadczenie, ale nie mogą pozwolić sobie na pracę na rzecz spółdzielni mieszkaniowej z uwagi na obowiązujące uregulowania ustawowe. W ocenie Rzecznika odejście od ustawowego limitu wynagrodzenia członka rady nadzorczej i pozostawienie tej kwestii materii statutu może doprowadzić w praktyce do wzmocnienia dotychczasowej roli rady nadzorczej w niektórych spółdzielniach.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Minister Infrastruktury dostrzegł, że wprowadzone zmiany mogą niekorzystnie wpłynąć na poziom wiedzy spółdzielczej w radach nadzorczych poprzez rezygnację osób posiadających odpowiednie kwalifikacje, niezbędne do prawidłowego pełnienia tych funkcji (pismo z dnia 20 maja 2008r., znak: BS/WPLI-053-192/08/1763). Stąd też Minister zapewnił Rzecznika o przystąpieniu do prac nad nowelizacją ustawy natychmiast po ogłoszeniu przez Trybunał Konstytucyjny orzeczeń w sprawie złożonych wniosków. Propozycja wypracowania regulacji prawnej korzystnej w tym zakresie zarówno dla spółdzielni mieszkaniowych, jak i dla ich członków miała być przedmiotem wnikliwej analizy Ministerstwa

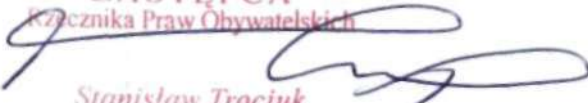
Infrastruktury- Ostatecznie jednak Minister Infrastruktury nie podjął prac nad rządowym projektem zmian ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Analiza tekstów projektów zmian ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz Prawa spółdzielczego, które są obecnie przedmiotem prac kierowanej przez Pana Posła Podkomisji nadzwyczajnej, pozwala Rzecznikowi stwierdzić, że żadna z obecnie przygotowywanych nowelizacji nie dotyczy przedstawionych w niniejszym wystąpieniu problemów. Szczątkowe regulacje odnoszące się do rady nadzorczej w spółdzielni mieszkaniowej zawarte są jedynie w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy - Prawo spółdzielcze, ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz ustawy o biegłych rewidentach i ich samorządzie (druk nr 2510). Projekt ten zakłada ograniczenie liczby kadencji rady nadzorczej poprzez odniesienie się do ogólnej liczby członków oraz przewiduje nowe, dodatkowe kompetencje rady nadzorczej w kwestii możliwości zlecania ekspertyz. Nie odnosi się natomiast w ogóle do kwestii wynagrodzenia członków rad nadzorczych w spółdzielniach mieszkaniowych. Pozostałe sprawy, związane ze zwracaniem i waloryzacją wkładów mieszkaniowych oraz z bezwzględnym obowiązkiem zbywania prawa własności mieszkań, do których wygasło spółdzielcze lokatorskie prawo, w drodze przetargu, w ogóle nie są objęte projektami ustaw przekazanymi do dalszych prac Podkomisji nadzwyczajnej.

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. Mając zatem na uwadze przedstawiony powyżej stan rzeczy, Rzecznik Praw Obywatelskich 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.) zwraca się do Pana Przewodniczącego z wnioskiem o rozważenie wprowadzenia do opracowywanego przez Podkomisję nadzwyczajną projektu nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, także zmian dotyczących omówionej wyżej problematyki.

Będę wdzięczny za poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o stanowisku zajęтым w przedstawionej sprawie.

*Z przeżyciem*

ZASTĘPCA  
Rzecznika Praw Obywatelskich  
  
Stanisław Trociuk