



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich
RPO-643803-V-DZ/10

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

Warszawa, 9 stycznia 2011 r.

Pan
Cezary Grabarczyk
Minister Infrastruktury

Szanowny Panie Ministrze

W związku z opublikowanymi na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury „Załoženiami projektu ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw” z dnia 29 kwietnia 2010r. (www.mi.gov.pl), a także opracowaniem pt. „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r.” (www.bip.mi.gov.pl) oraz doniesieniami prasowymi (artykuł Marka Wielgo w Gazecie Wyborczej z dnia 9 grudnia 2010r. pt. „Niech wykupią mieszkania po cenie rynkowej, ale z ...bonifikatą”), dotyczącymi planów nowelizacji ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1070 ze zm.) w kierunku umożliwienia towarzystwom budownictwa społecznego zbywania lokali wybudowanych z udziałem środków publicznych i z udziałem partycypantów, Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zwrócić uwagę Pana Ministra na problem, który wyłonił się na tle indywidualnych spraw badanych przez Rzecznika, a dotyczących upadłości towarzystw budownictwa społecznego.

I. Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od najemców mieszkań położonych w zasobach towarzystw budownictwa społecznego w upadłości, będących partycypantami (np. TBS "I." Sp. z o.o. w K. w upadłości. Ś. TBS Sp. z o.o. w K. w upadłości), którzy czują się pokrzywdzeni pozbawieniem ich możliwości wykupienia na własność zajmowanych lokali. Również syndycy masy upadłości wspomnianych Towarzystw w korespondencji prowadzonej z Rzecznikiem Praw Obywatelskich zwracają uwagę na trudności związane ze sprzedażą nieruchomości wchodzących w skład likwidowanej masy upadłości

towarzystwa budownictwa społecznego, wynikające z ustawowego zakazu wydziałania i sprzedaży lokali mieszkalnych wybudowanych przy wykorzystaniu środków publicznych. Wskazują, iż zakaz ten ogranicza sposób likwidacji majątku upadłego towarzystwa wyłącznie do możliwości zbycia budynku z mieszkaniami na wynajem jako całości nawet wówczas, gdy cel postępowania upadłościowego wyrażający się w zaspokojeniu roszczeń wierzycieli w jak najwyższym stopniu, przemawia za sprzedażą lokali w tym budynku jako odrębnych nieruchomości.

Zakaz ustanawiania odrębnej własności lokali mieszkalnych na wynajem wybudowanych ze wsparciem środków publicznych (preferencyjnego kredytu udzielonego przez Krajowy Fundusz Mieszkaniowy lub Bank Gospodarstwa Krajowego) wynika obecnie z art. 15e ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1070 ze zm.). Zgodnie z jego brzmieniem, lokale mieszkalne wybudowane przy wykorzystaniu preferencyjnego kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach realizacji programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego nie mogą być, pod rygorem nieważności, wyodrębnione na własność, a także nie może być do nich ustanowione spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Aktualne brzmienie art. 15e ust. 2 zostało wprowadzone ustawą z dnia 2 kwietnia 2009r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 65, poz. 545), która znowelizowała ustawę o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Przed tą nowelizacją zakaz wyodrębniania na własność lokali mieszkalnych wybudowanych przy wykorzystaniu kredytu udzielanego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane mające na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem oraz ustanawiania do nich spółdzielczego własnościowego prawa wynikał z art. 20 ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego w obowiązującym wówczas brzmieniu. Treść tego przepisu została przeniesiona do przepisów przejściowych ustawy z dnia 2 kwietnia 2009r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw; zgodnie z art. 17 ust. 3 tej ustawy, lokale mieszkalne wybudowane przy wykorzystaniu kredytu udzielonego towarzystwu budownictwa społecznego oraz spółdzielni mieszkaniowej na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane mające na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem lub w celu ustanowienia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, na podstawie wniosków złożonych w Banku Gospodarstwa Krajowego do dnia 30 września 2009r., nie mogą być, pod rygorem nieważności, wyodrębnione na własność, a także nie może być do nich ustanowione spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu.

Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym dotychczas przez Ministerstwo Infrastruktury (pismo Dyrektora Departamentu Strategii Budownictwa i Mieszkalnictwa z dnia 18 maja 2010r. - kopia w załączeniu) zakaz przekształceń własnościowych lokali mieszkalnych na wynajem wybudowanych z kredytów preferencyjnych, wyrażony w wyżej cytowanych przepisach ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz w przepisach przejściowych, został sformułowany przedmiotowo i dotyczy wszystkich lokali wybudowanych przy wykorzystaniu środków publicznych. Zakaz ten ma charakter kategoriyczny, zaś sankcją za jego naruszenie, jest nieważność czynności prawnej. Zakaz ustanowiony w art. 15e ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego obowiązuje również w postępowaniu upadłościowym. Z chwilą ogłoszenia upadłości TBS nie traci swojego statusu towarzystwa budownictwa społecznego, w związku z czym możliwe byłyby przekształcenia własnościowe lokali wybudowanych z kredytów preferencyjnych udzielonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Również w razie nabycia budynku lub mieszkań wybudowanych ze środków KFM w ramach postępowania upadłościowego, przez inny podmiot, niebędący spółdzielnią lub towarzystwem budownictwa społecznego, w odniesieniu do poszczególnych lokali mieszkalnych wybudowanych ze środków KFM lub w ramach rządowych programów popierania budownictwa mieszkaniowego, będzie dalej obowiązywał zakaz ich wyodrębniania.

Jednak na tle sprawy związanej z upadłością TBS „ I . ” Sp. z o.o. w K. pojawiły się wątpliwości, czy zakaz ustanowiony w art. 15e ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego obowiązuje również w postępowaniu upadłościowym.

W sprawie dotyczącej upadłości TBS „ I . ” Sp. z o.o. w K. badanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich wskutek skargi najemców lokali, Syndyk masy upadłości ww. TBS wskazał, że w odniesieniu do jednej z nieruchomości zabudowanej budynkiem wielolokalowym Rada Wierzycieli, wśród których był Bank Gospodarstwa Krajowego, podjęła uchwałę o wyrażeniu zgody na wyodrębnienie i sprzedaż z wolnej ręki lokali mieszkalnych, dając tym samym najemcom lokali w tym budynku możliwość wykupienia na własność zajmowanych mieszkań. Uchwały tej nie zakwestionował sędzia-komisarz, który w trybie art. 210 ustawy - Prawo upadłościowe i naprawcze może w terminie tygodnia od dnia przedłożenia mu odpisu protokołu uchylić uchwałę rady wierzycieli, jeżeli uchwała jest sprzeczna z prawem albo narusza dobre obyczaje. Również notariusz sporządzający akty notarialne dokumentujące zawierane między Syndykami a najemcami umowy przeniesienia na nich odrębnej własności zajmowanych mieszkań, nie odmówił dokonania wspomnianej czynności notarialnej. W konsekwencji lokale te zostały wykupione przez najemców,

a Sąd Rejonowy w K. Wydział Ksiąg Wieczystych założył dla nieruchomości lokalowych księgi wieczyste i dokonał wpisu praw nabywców.

Z ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego wynika, że towarzystwa budownictwa społecznego są tworzone jako spółki z ograniczoną odpowiedzialnością spółki akcyjne oraz spółdzielnie osób prawnych. W aktualnym stanie prawnym, ze względu na brak odrębnego uregulowania upadłości tych podmiotów w ustawie o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego należy przyjąć, że w tym zakresie mają zastosowanie wyłącznie przepisy ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. - Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz.U. z 2009r. Nr 175, poz.1361 ze zm.). Zgodnie z tą ustawą z dniem ogłoszenia upadłości majątek upadłego staje się masą upadłości, która służy zaspokojeniu wierzycieli upadłego (art. 61). Lokale mieszkalne nie podlegają wyłączeniu z masy upadłości (art. 63). Z istoty postępowania upadłościowego obejmującego likwidację majątku upadłego wynika, że majątek upadłego wchodzący do masy upadłości podlega likwidacji, która następuje przez sprzedaż majątku upadłego, a przypadku wierzytelności - przez ich ściągnięcie od dłużników upadłego oraz wykonanie innych jego praw majątkowych wchodzących w skład masy upadłości. Celem postępowania upadłościowego jest zaspokojenie roszczeń wierzycieli w jak najwyższym stopniu (art. 2 ustawy - Prawo upadłościowe i naprawcze).

We wspomnianej wyżej sprawie dotyczącej upadłości TBS „ I . ” Sp. z o.o. w K. Syndyk dysponuje opinią prawną przygotowaną przez prof. dr hab. Feliksa Zedlera (kopia w załączeniu), zgodnie z którą nie ma przeszkód prawnych, aby w postępowaniu upadłościowym obejmującym likwidację majątku prowadzonym wobec towarzystwa budownictwa społecznego zorganizowanego w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością nie można było dokonać wydzielenia lokali mieszkalnych z wchodzących w skład masy upadłości budynków mieszkalnych i ich oddzielnej sprzedaży, w tym także sprzedaży dotychczasowym najemcom. W dokumencie tym Opiniodawca podnosi, że z istoty postępowania upadłościowego obejmującego likwidację majątku upadłego wynika, że majątek upadłego wchodzący do masy upadłości podlega likwidacji. Z ogólnych zasad prowadzenia postępowania upadłościowego wynika, że należy podejmować takie działania, by przeprowadzona likwidacja była jak najbardziej efektywna, tj. by majątek upadłego został sprzedany za jak najwyższą cenę. Zasada ta dotyczy również likwidacji masy upadłości towarzystwa budownictwa społecznego. Na przeszkodzie temu nie mogą stanąć postanowienia art. 15e ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa społecznego (a do 15 maja 2009r. przepis art. 20 ust. 2 tej ustawy). Przede wszystkim dlatego, że ograniczałby sposób likwidacji majątku upadłego wyłącznie do możliwości zbycia całego budynku mieszkalnego wybudowanego

ze wsparciem środków publicznych. Takie ograniczenie uniemożliwiłoby osiągnięcie optymalnego dochodu ze zbycia mienia wchodzącego w skład masy upadłości, a w konsekwencji osiągnięcie celu postępowania upadłościowego określonego w art. 2 ustawy - Prawo upadłościowe i naprawcze. Wydzielenie mieszkań i oddzielna ich sprzedaż w konkretnym wypadku może być bardziej korzystna dla masy upadłości niż sprzedaż całego budynku.

Ponadto, w ocenie prof. dr hab. Feliksa Zedlera wyrażonej w powołanej wyżej opinii prawnej, przeciwko stanowisku, zgodnie z którym zakaz przewidziany w art. 15e ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego obowiązuje w postępowaniu upadłościowym obejmującym likwidację majątku upadłego towarzystwa budownictwa społecznego przemawia również wynikająca z art. 313 ustawy - Prawo upadłościowe i naprawcze zasada, w myśl której sprzedaż dokonana w postępowaniu upadłościowym ma skutki sprzedaży egzekucyjnej. Oznacza to, że jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, nabywca nabywa mienie w stanie wolnym od obciążeń. W przypadku zbycia nieruchomości pozostają jedynie obciążenia na nieruchomości wskazane bliżej w art. 313 ust. 3 ustawy - Prawo upadłościowe i naprawcze. Stanowi to wyjątek od zasady, że mienie nabyte jest wolne od obciążeń. Wśród tych obciążeń, które pozostają na nieruchomości, nie został wymieniony zakaz, o którym mowa w art. 15e ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Nie ma też podstaw do przyjęcia, aby zakaz ten można było stosować w drodze analogii przy nabywaniu nieruchomości w postępowaniu upadłościowym. Przyjęcie odmiennej interpretacji prowadziłyby do rozszerzającej wykładni wyjątku od zasady, że nabywca nieruchomości nabywa ją w stanie wolnym od obciążeń. Tymczasem zgodnie z przyjętą w prawie polskim zasadą, wykładni wyjątków od reguł nie należy interpretować rozszerzająco (por. np. T. Stawecki, P. Winczorek, „Wstęp do prawoznawstwa”. 3 Wydanie. Wydawnictwa C.H.Beck. Warszawa.2002, str. 167). Tym samym taka wykładnia jest niedopuszczalna. Oznacza to, że w razie zbycia całego budynku w postępowaniu upadłościowym prowadzonym przeciwko towarzystwu budownictwa społecznego, do którego zakaz zawarty w art. 15e ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego miałby zastosowanie, nabywca nie będzie nim ograniczony i będzie mógł następnie wyodrębnić lokale mieszkalne i dokonać ich dalszej sprzedaży. Niezrozumiałe jest więc, dlaczego nie można byłoby dokonać tego w postępowaniu upadłościowym. Tym bardziej, że za wyodrębnieniem i sprzedażą poszczególnych lokali w budynku może przemawiać cel postępowania upadłościowego tj. potrzeba zaspokojenia wierzycieli w jak najwyższym stopniu.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich argumenty podniesione w powołanej wyżej opinii prawnej wymagają rozważenia, bowiem wskazują na istnienie kolizji między uregulowaniami

zawartymi w art. 313 ustawy - Prawo upadłościowe i naprawcze a zakazem ustanowionym w art. 15e ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

Ponadto, za przyjęciem stanowiska, zgodnie z którym zakaz ustanowiony w art. 15e ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego nie powinien obowiązywać w postępowaniu upadłościowym przemawia również okoliczność, że nabywcą budynku lub mieszkań wybudowanych „z udziałem środków publicznych, które weszły w skład masy upadłości, może być każdy podmiot, który zgodnie z ogólnymi regułami stanie się właścicielem masy upadłości lub wyodrębnionej części tej masy. Nabywcą nie musi być więc inne товариство budownictwa społecznego lub spółdzielnia mieszkaniowa. Wydaje się, że w takim przypadku brak jest uzasadnienia dla utrzymania tego zakazu ze względu na cel, jakiemu miały służyć товариства budownictwa społecznego, którym było umożliwienie realizacji programu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ludności o niskich i średnich dochodach. Zakaz zawarty w art. 15e ust. 2 (poprzednio w art. 20 ust. 2) ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego jako element świadomej polityki państwa, zmierzającej do powiększenia zasobu mieszkań na wynajem dla osób niezamożnych, miał zagwarantować, że zasób utworzony przy wykorzystaniu środków publicznych pozostanie zasobem na wynajem, w założeniu elastycznym i rotacyjnym, służącym gospodarstwu domowemu spełniającym ustawowe warunki ubiegania się o najem, wskazane w ustawie o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (takie jak limit dochodowy dla gospodarstwa domowego osoby ubiegającej się o najem lokalu). Zakaz wyodrębniania na własność lokali mieszkalnych na wynajem wybudowanych przy wykorzystaniu środków publicznych miał również zapobiegać nieuczciwym praktykom polegającym na uzyskiwaniu pomocy publicznej w celu budowy mieszkań służących realizacji społecznych celów polityki mieszkaniowej i ich natychmiastowemu przekształceniu i sprzedaży na rynku z zyskiem. Należy jednak zauważyć, że w razie sprzedaży budynku w postępowaniu upadłościowym, nabywca niebędący товариством budownictwa społecznego, nie ma obowiązku realizowania wspomnianego wcześniej celu poprzez wynajem mieszkań najemcom spełniającym kryteria wskazane w ustawie o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Z kolei zaspokojenie wierzytelności Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu udzielonego w przeszłości upadłemu kredytowi preferencyjnego na budowę takich lokali winno nastąpić ze środków uzyskanych ze sprzedaży masy upadłości na zasadach przewidzianych w ustawie - Prawo upadłościowe i naprawcze.

W związku z powyższym, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, ze względu na praktyczne znaczenie przedstawionego problemu, zachodzi konieczność rozstrzygnięcia

przedstawionych rozbieżności interpretacyjnych, powstałych na tle wykładni art. 15e ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Fakt występowania takich rozbieżności wskazuje również na potrzebę doprecyzowania przepisów prawa w omawianym zakresie celem ich wyeliminowania.

II. Ze wspomnianego na wstępie opracowania pt. „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r.” wynika, że w resorcie dostrzeżona została potrzeba wprowadzenia zmian dotyczących zasad zbywania mieszkań wybudowanych z udziałem środków publicznych i z udziałem partycypantów przez wprowadzenie możliwości wyodrębniania takich lokali na własność. W „Założeniach projektu ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw” z dnia 29 kwietnia 2010r. wskazano, że w sposób szczególny zakres podmiotowy ustawy będzie obejmował zagadnienia związane z działalnością towarzystw budownictwa społecznego, w tym z upadłością tych podmiotów. W stosunku do zasobu mieszkaniowego wybudowanego ze wsparciem środków publicznych (preferencyjnego kredytu udzielonego przez Krajowy Fundusz Mieszkaniowy lub Bank Gospodarstwa Krajowego) proponuje się zniesienie istniejącego od początku obowiązywania ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego zakazu wyodrębniania mieszkań na własność lub ustanawiania spółdzielczego własnościowego prawa do mieszkania.

W rozdziale zatytułowanym: „(A) Wyodrębnianie na własność mieszkań wybudowanych ze środków KFM/BGK” zostały określone zasady, na jakich byłby dopuszczalny proces sprzedaży mieszkań wybudowanych przez TBS-y, a wśród nich m.in. zasada, zgodnie z którą mieszkanie może być przeznaczone do sprzedaży dopiero po 10 latach od dnia oddania budynku do użytkowania. W świetle powyższego można zatem przypuszczać, że w razie ogłoszenia upadłości towarzystwa po upływie 10 lat od dnia oddania budynku do użytkowania, dopuszczalna byłaby likwidacja majątku upadłego przez wyodrębnienie na własność i sprzedaż lokali, nawet jeżeli zostały one wybudowane ze środków publicznych.

Natomiast pożądane byłoby jednoznaczne rozstrzygnięcie w projektowanej ustawie, czy w razie ogłoszenia upadłości towarzystwa budownictwa społecznego przed upływem 10 lat od dnia oddania budynku do użytkowania, zakaz wyodrębniania na własność lokali wybudowanych ze środków publicznych będzie nadal obowiązywał. W przypadku gdyby Pan Minister podtrzymał dotychczas prezentowane przez resort stanowisko w sprawie obowiązywania zakazu wyodrębniania na własność lokali wybudowanych z udziałem środków publicznych także w postępowaniu

upadłościowym, nadal będą występowały sygnalizowane w niniejszym wystąpieniu wątpliwości w omawianym zakresie.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) Rzecznik zwraca się z prośbą o zajęcie przez Pana Ministra stanowiska odnośnie przedstawionych rozbieżności interpretacyjnych, jak również o rozważenie celowości uwzględnienia zawartych w niniejszym wystąpieniu uwag w projekcie nowelizacji ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

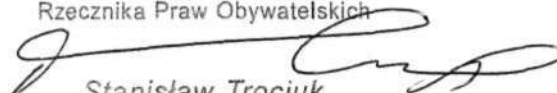
Będę wdzięczny za poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o stanowisku Pana Ministra zajęтым w tej sprawie, jak również za informację, na jakim etapie znajdują się obecnie prace nad wspomnianą nowelizacją w omawianym zakresie.

Z poważaniem

Załączniki:

1. stanowisko Ministerstwa Infrastruktury
2. opinia prawna

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich