RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, ...27.....12. 2011r.

RPO-668772-IV-KD/11

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22827 64 53

Pan Sławomir Nowak

Minister Transportu, Budownictwa
i Gospodarki Morskiej

Szanowny Panie Ministrze

W niniejszym wystąpieniu Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie przedstawić Panu Ministrowi problem, który był już w przeszłości przedmiotem korespondencji pomiędzy Rzecznikiem i Ministrem Infrastruktury. Problem ten dotyczy braku przepisów w ustawie z dnia 15 grudnia 2000r o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2003r., Nr 116, poz. 1119 ze zm.), które określałyby zasady rozliczeń z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, w sytuacji gdy po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, spółdzielnia mieszkaniowa nie zbywa prawa własności takiego lokalu na przetargu, lecz czyniąc zadość roszczeniom przewidzianym w ustawie na rzecz osoby bliskiej tego, którego prawo wygasło, ustanawia spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu.

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi dotyczące problemów związanych z rozliczeniem wkładów mieszkaniowych wpłaconych w przeszłości, t.j. przede wszystkim w stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie ustawy z dnia 14 czerwca 2007r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 125, poz. 873) w związku z uzyskaniem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, a zwracanych aktualnie z powodu wygaśnięcia tego prawa. Analiza regulacji prawnych, dotyczących omawianego zagadnienia, prowadzi 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 lokatorskiego 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.

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 ostatnią nowelizacją, 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 uchwalały w statutach szczegółowe rozwiązania dotyczące omawianych kwestii.

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. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125 poz. 873). Mianowicie, w wyniku zmiany brzmienia art. 11 tej ustawy, przepis ten nie określa już zasad, według których mogłaby zostać dokonana waloryzacja równowartości wkładu mieszkaniowego zwracanej 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 nakazuje 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. 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 tej ustawy 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. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich pozostawienie przez ustawodawcę tak dużej swobody spółdzielniom mieszkaniowym w zakresie określenia wartości prawa majątkowego, jakim niewątpliwie jest prawo do wkładu mieszkaniowego budzi wątpliwości natury konstytucyjnej. Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny jednym z obowiązków ustawodawcy jest przestrzeganie zasad poprawnej legislacji, których respektowanie jest funkcjonalnie związane z pewnością i bezpieczeństwem prawnym oraz z ochroną zaufania do państwa i stanowionego przez

nie prawa. Tym samym za niedopuszczalne trzeba uznać funkcjonowanie w systemie prawnym przepisu, który daje organom państwa - w omawianym przypadku sądom - zbyt dużą swobodę, prowadzącą do zupełnej dowolności rozstrzygnięć (por. wyrok z 17.05.2006r., sygn. K. 33/05).

Dodatkowo, w stosunku do osób które nie są członkami spółdzielni, o zakresie ich prawa majątkowego, przyznanego przez ustawę, rozstrzyga statut spółdzielni, a więc akt, który z zasady może regulować tylko stosunki pomiędzy spółdzielnią a jej członkami. Nie ulega bowiem wątpliwościom, że statut spółdzielni nie jest aktem normatywnym i nie stanowi źródła prawa materialnego (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 maja 1989 r., III CZP 34/89, OSNA-PiUS 1990/6/80; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 kwietnia 1999 r., I CKN 1088/97, OSNC 1999/11/193, wyrok Sądu Najwyższego z 25 lipca 2003 r., V CK 117/02, Lex nr 172830). W judykaturze i doktrynie przyjmuje się powszechnie teorię umownego charakteru statutu. Moc wiążąca statutu opiera się w istocie na woli zainteresowanych, zawierających umowę. Wola ta może być wyrażona poprzez fakt przystąpienia do spółdzielni w charakterze jej członka. W przypadku osób, które nie są członkami spółdzielni, statut spółdzielni nie ma więc mocy wiążącej. Wobec braku jakichkolwiek ustawowych regulacji dotyczących określenia wartości wkładu mieszkaniowego w opisanych wyżej sytuacjach, powstaje uzasadniona wątpliwość, czy zapisy statutowe kształtujące sytuację majątkową osób niebędących członkami spółdzielni mogą być w ogóle w stosunku do tych osób prawnie skuteczne. Ponadto, pomimo przyznania w ustawie określonego prawa majątkowego tym osobom, jego treść jest regulowana w statucie całkowicie jednostronnie. Osoby, które nie są członkami spółdzielni mieszkaniowej nie mają żadnego wpływu na treść statutu i nie mogą uczestniczyć w procesie jego uchwalania. Takie osoby nie mają również legitymacji do zaskarżenia postanowień statutu do sądu. Treść przyznanego im przez ustawę prawa majątkowego zostaje więc całkowicie arbitralnie ustalona przez jedną tylko stronę stosunku prawnego.

Uwagi powyższe, prowadzą w ocenie Rzecznika do wniosku, że zawarte w art. 8 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych upoważnienie do uregulowania w całości omawianej materii w statucie spółdzielni pozostaje w sprzeczności z art. 2 Konstytucji, określającym Polskę, jako demokratyczne państwo prawne. Należy także pamiętać, że prawa majątkowe podlegają ochronie na podstawie art. 64 Konstytucji RP, co zdaniem Rzecznika oznacza m.in., że ich zakres nie może być dowolnie regulowany aktem, który nie stanowi źródła powszechnie obowiązującego prawa. Również ograniczenia w zakresie ochrony praw majątkowych mogą nastąpić wyłącznie w ustawie (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Ze skarg wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że powszechną praktyką w omawianych sytuacjach, stosowaną przez spółdzielnie mieszkaniowe jest automatyczne, bez pogłębionej analizy zagadnienia, przyjmowanie w drodze analogii z art. 11 ust. 2 ' ustawy o spółdzielni mieszkaniowej rozwiązania, iż wartość zwracanego osobie uprawnionej

wkładu mieszkaniowego ustala się według wartości rynkowej lokalu. Identycznie ustala się wartość wkładu, który ma obowiązek wnieść (ew. uzupełnić) osoba bliska (bądź małżonek zmarłego współuprawnionego do spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu), korzystający z uprawnień przyznanych jej w art. 14 i 15 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Jak podnoszą skarżący taka praktyka jest rażąco krzywdząca dla beneficjentów uprawnień określonych w art. 14 i 15 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Generalnie rzecz ujmując, oba wymienione przepisy mają na celu ochronę osób bliskich dla uprawnionego z tytułu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, poprzez zapewnienie im prawa do nabycia po jego śmierci (swoistego „odziedziczenia") własnego tytułu prawnego do mieszkania, w którym, w przeważającej większości wypadków, dotychczas zamieszkiwali, po to, aby utrzymać *status quo* ich sytuacji mieszkaniowej. Ochrona ta może zostać skutecznie zniweczona poprzez określenie wkładu mieszkaniowego dla potrzeb rozliczeń pomiędzy taką osobą a uprawnionymi do uzyskania zwrotu wkładu według wartości rynkowej lokalu. Może się bowiem okazać, iż osoba, której ustawa przyznała prawo do żądania ustanowienia na jej rzecz spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, nie będzie w stanie podołać finansowo obowiązkowi zwrotu na rzecz osób uprawnionych do wkładu, kwot ustalonych według wartości rynkowej lokalu. Takie niebezpieczeństwo dotyczy także pozostałego przy życiu małżonka, któremu na mocy art. 14 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przypada spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, które przysługiwało mu wspólnie ze zmarłym małżonkiem, ale ma on obowiązek rozliczyć się z osobami, które odziedziczyły wkład mieszkaniowy na zasadach ogólnych. Przyznane w art. 14 i 15 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych prawa o charakterze majątkowym mogą więc w praktyce okazać się iluzoryczne z uwagi na niekorzystne dla uprawnionych regulacje statutu spółdzielni, nie będącego źródłem powszechnie obowiązującego prawa.

W świetle powyższych uwag, w ocenie Rzecznika, 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, jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji ochrony praw majątkowych. Dlatego, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich niezbędna jest nowelizacja ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych poprzez wprowadzenie do ustawy regulacji prawnych określających ogólne zasady ustalania wartości wkładów mieszkaniowych w opisanych powyżej przypadkach.

Jak wskazałem na wstępie, opisany problem został przez Rzecznika Praw Obywatelskich zasygnalizowany Ministrowi Infrastruktury. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich w tej sprawie Minister Infrastruktury, pismem z dnia 13.05.2008r. (znak BS/WPLk-053-187/08/1627) wskazał, iż mając na uwadze argumenty Rzecznika, 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. 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. tylko pogłębiło wątpliwości co do zasad, na jakich spółdzielnia mieszkaniowa ma ustalać wartość wkładu mieszkaniowego.

Powyższe uwagi przedstawiam Panu Ministrowi, 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.), z uprzejmą prośbą o przeanalizowanie potrzeby podjęcia działań w celu doprowadzenia stanu prawnego w omawianym zakresie do standardów konstytucyjnych. Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o stanowisku Pana Ministra w tej sprawie.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich