



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich
RPO-689900-IV-DZ/11

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

Warszawa, *13 grudnia 2011 r.*

Pan
Sławomir Nowak
Minister Transportu, Budownictwa i
Gospodarki Morskiej

Szanowny Panie Ministrze

W dniu 11 października 2011r. weszła w życie ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 201, poz. 1180), której celem było umożliwienie przekształcania praw do lokali mieszkalnych w zasobach towarzystw budownictwa społecznego oraz spółdzielni mieszkaniowych wybudowanych przy wsparciu preferencyjnego kredytu udzielonego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (KFM) lub Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) w ramach realizacji programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego.

W związku z tym Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zwrócić uwagę Pana Ministra na problemy sygnalizowane w skargach od obywateli i organizacji spółdzielni mieszkaniowych, które wyłoniły się w związku z nowymi regulacjami prawnymi wprowadzonymi tą ustawą.

I. Na tle listu nadesłanego do Rzecznika Praw Obywatelskich przez Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP Rzecznik powziął wątpliwości dotyczące dopuszczalności przekształcania praw do lokali mieszkalnych wybudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe z udziałem środków pochodzących z kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego lub w ramach realizacji rządowych programów popierania budownictwa mieszkaniowego.

Do dnia 10 października 2011r. obowiązywał przepis art. 12¹ ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2003r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.),

zgodnie z którym niedopuszczalne było przeniesienie przez spółdzielnię na inną osobę własności lokalu mieszkalnego oraz ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w budynku wybudowanym z udziałem środków pochodzących z kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego lub w ramach realizacji rządowych programów popierania budownictwa mieszkaniowego.

Na mocy art. 2 pkt 2 wspomnianej na wstępie ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, przepis art. 12¹ ust. 2 został uchylony z dniem 11 października 2011r.

Oznacza to, że w przypadku spółdzielni mieszkaniowych finansujących ze środków KFM/BGK budowę mieszkań, do których lokatorzy posiadają spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, procedura przekształcania praw do mieszkań będzie oparta na zasadach określonych w art. 12 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Jednocześnie na mocy art. 2 pkt 1 ustawy nowelizującej, w art. 12 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych po ust. 1² został dodany ust. 1, zgodnie z którym w przypadku lokalu mieszkalnego wybudowanego z udziałem kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, spłata przypadającej na ten lokal części umorzenia kredytu, o której mowa w ust. 1 pkt 1, podlega odprowadzeniu przez spółdzielnię mieszkaniową do Funduszu Dopłat, o którym mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (Dz. U. Nr 230, poz. 1922 ze zm.).

W liście skierowanym do Rzecznika Praw Obywatelskich Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP wskazuje, że mimo uchylenia z dniem 11 października 2011r. zakazu przenoszenia przez spółdzielnię na inną osobę własności lokalu mieszkalnego oraz ustanawiania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w budynku wybudowanym z udziałem środków pochodzących z kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego lub w ramach realizacji rządowych programów popierania budownictwa mieszkaniowego zawartego w art. 12¹ ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w niezmienionym brzmieniu pozostał zakaz ustanawiania odrębnej własności lokali mieszkalnych wybudowanych ze wsparciem środków publicznych (preferencyjnego kredytu udzielonego przez Krajowy Fundusz Mieszkaniowy lub Bank Gospodarstwa Krajowego) wynikający 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.), oraz zakaz wynikający z art. 17 ust. 3 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 (Dz.U. Nr 65, poz. 545).

Zgodnie z postanowieniami art. 15e ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, 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, 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 lub w celu ustanowienia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu 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. Stosownie do 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.

Na uwagę zasługuje fakt, że w projekcie poselskim ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk sejmowy nr 4029) proponowano uchylenie art.15e ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

Natomiast w przyjętym przez Radę Ministrów Stanowisku Rządu do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz

ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przekazany Marszałkowi Sejmu w dniu 13 lipca 2011 r. Zawarta była propozycja uchylecia również zakazu zawartego w art. 17 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego i niektórych innych ustaw. Wskazano, że wprawdzie przepis ten odnosi się literalnie tylko do wniosków złożonych w BGK do dnia 30 września 2009 r.; ale jednocześnie ustanawia generalną normę materialną - zakazu, pod rygorem nieważności, wyodrębniania własności i ustanawiania spółdzielczego własnościowego prawa w stosunku do oznaczonej kategorii lokali mieszkalnych, tej samej, do której odnosi się projektowana obecnie ustawa.

Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym przez Ministerstwo Infrastruktury (pismo Zastępcy Dyrektora Departamentu Strategii Budownictwa i Mieszkalnictwa z dnia 28 października 2011 r. - kopia w załączeniu) ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych umożliwiła wyodrębnianie na własność lokali mieszkalnych wybudowanych 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 2009 r. W dalszym ciągu obowiązuje jednak zakaz wyodrębniania lokali wybudowanych w ramach rządowych programów popierania budownictwa mieszkaniowego (tj. na podstawie wniosków złożonych po dniu 30 września 2009 r.).

Jednak w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, wobec utrzymania przez ustawodawcę zakazów wynikających z art. 15e ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz z art. 17 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego i niektórych innych ustaw, przedstawione wyżej stanowisko w odniesieniu do spółdzielni mieszkaniowych, może budzić wątpliwości. Zgodnie z art. 33e ust. 1 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, lokale mieszkalne w zasobach towarzystw budownictwa społecznego, wybudowane przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie wniosków złożonych do dnia 30 września 2009 r., mogą być wyodrębnione na własność. Natomiast do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie został wprowadzony odpowiednik art. 33e ust. 1 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, który w sposób jednoznaczny rozstrzygałby kwestię, jakie lokale

mieszkalne w zasobach spółdzielni mieszkaniowych, wybudowane przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego, mogą być wyodrębnione na własność. Wydaje się więc, że w odniesieniu do spółdzielni mieszkaniowych nadal obowiązuje zakaz przekształcania praw do lokali wynikający zarówno z art. 15e ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, jak i z art. 17 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego i niektórych innych ustaw. Konsekwencją naruszenia tego zakazu jest nieważność czynności prawnej.

Tym samym dokonana ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nowelizacja ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie w pełni realizuje cel ustawodawcy, jakim było umożliwienie przekształcania praw do lokali mieszkalnych w zasobach spółdzielni mieszkaniowych wybudowanych przy wsparciu preferencyjnego kredytu udzielonego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego lub Banku Gospodarstwa Krajowego w ramach realizacji programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego. Zdaniem Rzecznika wskazuje to na potrzebę rozważenia celowości doprecyzowania przepisów prawa w omawianym zakresie, dla wyeliminowania wskazanych wątpliwości. Ponadto opisana sytuacja wprowadza stan niepewności co do zakresu uprawnień przyznanych określonej grupie obywateli, którzy liczyli na otwarcie im drogi do wykupienia na własność zajmowanych spółdzielczych lokali mieszkalnych.

II. Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od najemców lokali mieszkalnych w zasobach towarzystw budownictwa społecznego, którzy czują się pokrzywdzeni pozbawieniem ich możliwości wykupienia na własność zajmowanego lokalu mieszkalnego wprowadzonej wspomnianą na wstępie ustawą.

Zgodnie z art. 33e ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, przeniesienie własności lokalu mieszkalnego przez towarzystwo budownictwa społecznego może nastąpić wyłącznie na rzecz osoby fizycznej, będącej jednocześnie najemcą lokalu mieszkalnego i stroną umowy w sprawie partycypacji w kosztach budowy tego lokalu. Natomiast w myśl art. 33e ust. 3 wspomnianej ustawy, wyodrębnienie na własność lokalu wybudowanego przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie wniosków złożonych do dnia 30 września 2009 r., nie może nastąpić przed upływem 5 lat od dnia uzyskania pozwolenia na użytkowanie budynku.

W uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk

sejmowy nr 4029) wskazano, że wśród aspektów przemawiających za umożliwieniem wykupu lokali na własność wymienia się przede wszystkim stosunkowo duże zaangażowanie uczestników w kosztach budowy lokali mieszkalnych w zasobach towarzystw budownictwa społecznego. Z uwagi na założenie, że nabywcą lokalu może być tylko jego najemca, w przypadku gdy najemca nie jest jednocześnie uczestnikiem, w celu ubiegania się o zakup mieszkania najemca musi nabyć prawa i obowiązki wynikające z umowy uczestniczącej.

Należy jednak zauważyć, że do dnia 15 października 2004r. ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego dopuszczała możliwość wpłaty uczestniczącej jedynie za pośrednictwem osoby trzeciej. Osoba taka, zwykle z najbliższej rodziny przyszłego najemcy zawierała z towarzystwem budownictwa społecznego umowę w sprawie uczestniczącej, zyskując w zamian prawo do wskazania najemcy. Natomiast sam najemca nie mógł być uczestnikiem. Przepis art. 29 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego w brzmieniu obowiązującym do tej daty stanowił bowiem, że pracodawca, działając w celu uzyskania mieszkań dla swych pracowników, a także inne osoby mające interes w uzyskaniu mieszkań przez wskazane przez nie osoby trzecie mogą zawierać z towarzystwem umowy w sprawie uczestniczącej w kosztach budowy tych mieszkań.

Na mocy art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 213, poz.2157) do art. 29 dodano ustęp 2, zgodnie z którym pracodawcy, a także inne osoby, które zawarły z towarzystwem umowę w sprawie uczestniczącej w kosztach budowy mieszkań, mogą bez zgody towarzystwa dokonywać cesji uprawnień i obowiązków wynikających z tych umów na rzecz wskazanych przez siebie najemców. Na mocy art. 1 pkt 13 tej ustawy, po art. 29 dodano art. 29a, który stanowi, iż osoba fizyczna może zawrzeć z towarzystwem umowę w sprawie uczestniczącej w kosztach budowy lokalu mieszkalnego, którego będzie najemcą (art.29a ust. 1). Kwota uczestniczącej w kosztach budowy lokalu mieszkalnego uzyskana od osób, o których mowa w ust. 1, nie może przekroczyć 30 % kosztów budowy tego lokalu (art. 29a ust.2). W przypadku zakończenia najmu i opróżnienia lokalu kwota uczestniczącej, o której mowa w ust. 1, podlega zwrotowi najemcy nie później niż w terminie 12 miesięcy od dnia opróżnienia lokalu. W dniu zwrotu kwota uczestniczącej powinna odpowiadać kwocie stanowiącej odsetek aktualnej wartości odtworzeniowej lokalu równy udziałowi wniesionej przez najemcę kwoty uczestniczącej w kosztach budowy lokalu (art.29a ust.3).

Oznacza to, że ustawodawca dopuścił możliwość dokonywania przez uczestników cesji uprawnień i obowiązków wynikających z umów w sprawie uczestniczącej na rzecz wskazanych przez

siebie najemców (bez zgody tbs), jak również dopuścił możliwość zawierania z towarzystwami budownictwa społecznego umów w sprawie partycypacji przez osoby, które będą najemcami lokali.

Jednocześnie jednak, w art. 4 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, ustawodawca postanowił, że przepisy art. 29 i art. 29a ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą mają zastosowanie do przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych objętych wnioskami wstępnymi o udzielenie kredytu ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (...) począwszy od dnia 1 stycznia 2005 r.

A zatem osoby, które zawarły z towarzystwem umowę w sprawie partycypacji w kosztach budowy mieszkań do dnia 31 grudnia 2004r., nie mogą bez zgody towarzystwa budownictwa społecznego dokonywać cesji uprawnień i obowiązków wynikających z tych umów na rzecz wskazanych przez siebie najemców. Najemcy ci, niebędący partycypantami, nie będą mogli zatem nabyć na własność zajmowanych lokali mieszkalnych.

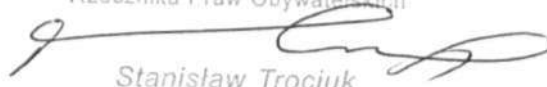
Wyżej przedstawione uwagi prowadzą do wniosku, że wskazana wyżej grupa najemców lokali w zasobach towarzystw budownictwa społecznego została pozbawiona możliwości skorzystania z rozwiązań wprowadzonych wspomnianą na wstępie ustawą. Takie zróżnicowanie uprawnień najemców - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nieuzasadnione - może budzić wątpliwości co do jego zgodności z konstytucyjną zasadą równości (art. 32 Konstytucji RP).

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 problemów, jak również o rozważenie celowości podjęcia działań legislacyjnych celem ich wyeliminowania.

Rzecznik będzie wdzięczny za poinformowanie o stanowisku Pana Ministra zajętym w tej sprawie.

Z przeze mnie

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Załącznik:

1. stanowisko Ministerstwa Infrastruktury z dnia 28.10.2011r.