



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

**RPO-739729-IV/13/DZ**

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

Warszawa, ...11.12.2013 r.

**Pani**  
**Elżbieta Bieńkowska**  
**Wicepremier**  
**Minister Infrastruktury i Rozwoju**

*Szanowna Pani Premier*

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 do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich zaczęły napływać skargi od obywateli, spółdzielni mieszkaniowych, organizacji spółdzielni mieszkaniowych oraz organizacji zrzeszających towarzystwa budownictwa społecznego wskazujących na problemy, które wyłoniły się w związku z nowymi regulacjami prawnymi wprowadzonymi tą ustawą.

Rozwiązania wprowadzone wspomnianą ustawą były przedmiotem wystąpienia Rzecznika z dnia 13 grudnia 2011r. skierowanego do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (RPO-689900/11), z dnia 3 października 2012r. (RPO- 696259/12) oraz z dnia 30 października 2013r. (RPO-689900/11). W niniejszym wystąpieniu Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie poruszyć jeszcze jeden problem, który wyłonił się na tle skarg kierowanych do jego Biura.

W świetle art. 15a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 1995r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (t.j.: Dz.U. z 2013r. poz. 255), kredyty preferencyjne udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego przeznaczone były na realizację przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych przez towarzystwa budownictwa społecznego i spółdzielnie mieszkaniowe. Przedsięwzięcia te obejmowały budynki z lokalami mieszkalnymi na wynajem lub oddawanymi do użytku na zasadach spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, bez możliwości ich wyodrębnienia na własność lub przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w prawo spółdzielcze własnościowe.

W art. 33e ust. 1 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego zostało jednoznacznie uregulowane, że 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. Z kolei w myśl postanowień art. 33k tej ustawy, przepisy art. 33e-33j, dotyczące przekształcania w odrębną własność lokali mieszkalnych w zasobach tbs mają odpowiednie zastosowanie do wyodrębniania na własność lokali mieszkalnych wybudowanych na wynajem przez spółdzielnie mieszkaniowe przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Na mocy art. 2 pkt 2 wspomnianej na wstępie ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, z dniem 11 października 2011r. uchylony został zakaz z art. 12<sup>1</sup> 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.

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 winna być 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. 1<sup>2</sup> został dodany ust. 1<sup>3</sup>, 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.).

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, na pisemne żądanie członka, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielnia jest obowiązana zawrzeć z tym członkiem umowę przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez niego:

- 1) spłaty przypadającej na ten lokal części zobowiązań spółdzielni związanych z budową o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1, w tym w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego spółdzielni wraz z odsetkami, a jeżeli spółdzielnia skorzystała z pomocy uzyskanej ze środków publicznych lub z innych środków - spłaty przypadającej na ten lokal części umorzenia kredytu w kwocie podlegającej odprowadzeniu przez spółdzielnię do budżetu państwa,
- 2) spłaty zadłużenia z tytułu opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1.

Nie budzi zatem wątpliwości, że przepis art. 12 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nakłada na spółdzielnie mieszkaniowe obowiązek zawarcia z członkiem umowy przeniesienia własności lokalu mieszkalnego. W razie uchylania się spółdzielni od zawarcia takiej umowy, osoba uprawniona może dochodzić przymusowej realizacji swojego roszczenia na drodze sądowej - oświadczenie woli spółdzielni zastępuje wówczas orzeczenie sądu wydane na podstawie art. 64 k.c. w zw. z art. 1047 k.p.c, po dokonaniu przez tego członka stosownych spłat obciążających ten lokal zobowiązań, określonych w tym przepisie.

W skargach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich spółdzielnie mieszkaniowe podnoszą że Bank Gospodarstwa Krajowego opracował zasady przekształcania spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w odrębną własność, ustalając jednocześnie opłaty za czynności bankowe wykonywane w BGK w związku z przekształceniem, tj. za analizę wniosku spółdzielni mieszkaniowej o ustalenie wysokości zadłużenia oraz umorzenia części kredytu, przypadających na wyodrębniany na własność lokal mieszkalny oraz za wprowadzenie zmian w umowie kredytu i za wystawienie stosownego zaświadczenia, a także za wystawienie przez Bank oświadczenia o spłacie przypadającego na wyodrębniony na własność lokal mieszkalny zadłużenia kredytowego oraz umorzenia (kopia w załączeniu). Dla spółdzielni mieszkaniowych, których gospodarka finansowa opiera się na zasadzie bezwynikowości, opłaty te są bardzo wysokie i stanowią poważne obciążenie finansowe.

W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Prezesa Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego z prośbą o wskazanie przyczyn oraz podstawy prawnej pobierania przez BGK wskazanych wyżej opłat.

Odpowiadając na wspomniane wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Dyrektor Departamentu Budownictwa Społecznego Banku Gospodarstwa Krajowego w piśmie z dnia 8 sierpnia 2013r. znak: DBS/064/122/2013/AG wskazał, że podstawę prawną do pobierania przez BGK opłat związanych z obsługą procesu wyodrębnienia na własność lokali mieszkalnych stanowi art. 110 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. - Prawo bankowe (Dz.U. z 2012r. poz. 1376 ze zm.). Ustawa z dnia 11 października 2011r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wprowadzając możliwość wyodrębniania na własność kredytowanych mieszkań pod warunkiem dokonania spłaty zadłużenia i części umorzenia przypadających na lokal, nałożyła jednocześnie na BGK obowiązki związane z obsługą procesu wyodrębnień, w tym ustalanie, na wniosek kredytobiorcy, poziomu zadłużenia i umorzenia przypadającego na wyodrębniony lokal.

Dyrektor Departamentu Budownictwa Społecznego BGK wyjaśnił, że zgodnie z wymogami przepisów ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, umowy kredytu dotyczyły przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych polegających na budowie budynków, a nie poszczególnych lokali mieszkalnych. Bank nie prowadził zatem ewidencji analitycznej na poziomie mieszkań i nie dysponuje informacjami niezbędnymi do prawidłowego ustalenia wysokości zobowiązań na nie przypadających, do czego zobowiązuje go art. 33f ust. 3 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (informacje te Bank pozyskuje od kredytobiorcy podczas procedowania wniosku związanego z wyodrębnieniem). Nie dysponuje również dostosowaną do obsługi procesu wyodrębniania strukturą informatyczną. W związku z powyższym BGK, oprócz opracowania i wdrożenia procedur, musiał stworzyć narzędzia do obsługi procesu podziału zadłużenia kredytowego i umorzenia na poszczególne lokale mieszkalne proporcjonalnie do ich rzeczywistej powierzchni użytkowej i do udziału w łącznej powierzchni użytkowej mieszkań kredytowanych w ramach umowy. Prawidłowa obsługa procesu, a w szczególności dbałość o prawidłowość kwot spłacanych przez nabywców mieszkań, wymaga szczegółowej analizy dokumentacji przedstawionej przez kredytobiorcę oraz jej weryfikacji z dokumentacją kredytową co wiąże się z dużą pracochłonnością po stronie Banku.

Bank nie otrzymał żadnych środków przeznaczonych na pokrycie kosztów związanych z przygotowaniem i wdrożeniem ww. procedur i narzędzi oraz obsługą wniosków kredytobiorców. Wysokość opłat pobieranych w związku z obsługą procesu została określona w „Taryfie opłat i

provizji za czynności bankowe w Banku Gospodarstwa Krajowego", a jej ustalenie było poprzedzone szczegółową analizą pracochłonności procesu, a w efekcie kosztów, jakie Bank ponosi w ramach jego obsługi. Poziom opłat ma na celu pokrycie kosztów, a nie wygenerowanie marży zysku. Ponadto mając na uwadze sprawność i minimalizację kosztów procesu, BGK wprowadził dwa rozwiązania. Pierwsze polega na zawarciu z kredytobiorcą jednego aneksu ramowego do umowy kredytu, za który pobierana jest jednorazowa opłata, zamiast wielu aneksów, które byłyby co do zasady wymagane w przypadku każdej zmiany w umowie. Drugie natomiast sprowadza się do tego, że wniosek o ustalenie zadłużenia może dotyczyć jednego lub dowolnej liczby lokali, od której niezależna jest wysokość opłaty za analizę wniosku. Bank zatem zachęca TBS/SM do występowania o wyodrębnienie jednorazowo większej liczby lokali. Ponadto, w czerwcu 2013r. BGK na bazie dotychczasowych doświadczeń w procedowaniu wniosków uprościł procedurę (m.in. ograniczając liczbę wymaganych dokumentów) i zweryfikował pracochłonność procesu, co doprowadziło do obniżenia pobieranych opłat.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich argumenty spółdzielni mieszkaniowych podnoszone w skargach zasługują na rozważenie. Dodatkowe obciążenia finansowe związane z żądaniem przeniesienia własności lokali wybudowanych z udziałem preferencyjnego kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, uniemożliwiają sfinansowanie przez spółdzielnie mieszkaniowe procesu uwłaszczenia członków, bez wejścia w konflikt z innymi przepisami ustawy - Prawo spółdzielcze lub ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na specyficzny pod względem gospodarczym charakter spółdzielni mieszkaniowej, która nie działa dla zysku. Przepis art. 6 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych statuuje zasadę bezwynikowej gospodarki finansowej spółdzielni mieszkaniowej, wyrażającej się w tym, że nie zmierza ona do uzyskania nadwyżki bilansowej, a każdy niedobór lub nadwyżka przychodów nad kosztami winna być rozliczana w roku następnym.

Wymaga także podkreślenia, że przepis art. 12 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nakłada na spółdzielnię obowiązek zawarcia z członkiem umowy przeniesienia własności lokalu mieszkalnego, który - w razie beczynności spółdzielni - może zastąpić orzeczenie sądu zobowiązujące spółdzielnię do złożenia oświadczenia woli (w oparciu o art. 64 k.c. w zw. z art.1047 k.p.c).

Jednocześnie z art. 12 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wynika, że spółdzielnia może żądać od członka występującego z żądaniem przeniesienia na niego odrębnej własności lokalu wyłącznie takich spłat, jakie wynikają z tego przepisu.

Wyżej wskazane okoliczności prowadzą do wniosku, że mimo spoczywającego na spółdzielniach mieszkaniowych ustawowego obowiązku realizacji roszczeń członków o przeniesienie na nich odrębnej własności lokali, także lokali wybudowanych z udziałem preferencyjnego kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, spółdzielnie mają bardzo ograniczone możliwości pozyskania środków koniecznych na pokrycie opłat pobieranych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w związku z obsługą procesu wyodrębniania na własność takich mieszkań. W szczególności spółdzielnie nie mogą obciążyć obowiązkiem partycypowania w dodatkowych kosztach związanych z przeniesieniem odrębnej własności lokali wybudowanych z udziałem preferencyjnego kredytu udzielonego przez BGK ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego członków zainteresowanych uwłaszczeniem, a członkowie ci - jak wynika z treści skarg od spółdzielni mieszkaniowych - nie wyrażają zgody na ponoszenie jakichkolwiek dodatkowych opłat ponad te, które wynikają z art. 12 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Wprawdzie ze wspomnianego wyżej pisma Dyrektora Departamentu Budownictwa Społecznego BGK wynika, że spółdzielnie mieszkaniowe mogą wnioskować o zastosowanie niższego poziomu opłat niż określony w „Taryfie opłat i prowizji za czynności bankowe w Banku Gospodarstwa Krajowego” lub o odstąpienie przez Bank od ich pobierania, jednak decyzja Banku w tym zakresie ma charakter uznaniowy i podejmowana jest na zasadzie wyjątku od ogólnej zasady odpłatności czynności dokonywanych przez Bank.

W związku z powyższym, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, konieczne jest podjęcie działań zmierzających do rozwiązania przedstawionego wyżej problemu. Nałożenie na spółdzielnie mieszkaniowe przez obowiązujące przepisy prawa obowiązków, z których ze względu na wiążące je ograniczenia prawne nie będą się mogły wywiązać, może naruszać zasadę zaufania do państwa i stanowionego prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

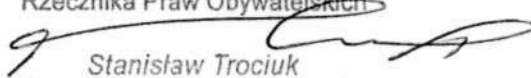
W tym kontekście warto zwrócić uwagę na rozwiązanie znajdujące się w art. 41 ust. 4 i 5 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, które przewidują możliwość refundacji z budżetu państwa na wniosek spółdzielni mieszkaniowej uzasadnionych kosztów związanych z podziałem nieruchomości, z czynnościami związanymi z rozgraniczeniem nieruchomości oraz ewidencją gruntów i budynków, w tym również kosztów uzasadnionych prac geodezyjnych.

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 zdecydował się przedstawić Pani Premier opisany wyżej problem z prośbą o zajęcie stanowiska, a jeśli podzieli Pani przekonanie Rzecznika o potrzebie jego rozwiązania w sposób umożliwiający

spółdzielniom mieszkaniowym wywiązanie się z ciążących na nich obowiązków w zakresie uwłaszczenia członków, to również o podjęcie działań legislacyjnych w tym zakresie.

Rzecznik będzie wdzięczny za poinformowanie o stanowisku Pani Premier zajęтым w tej sprawie.

*Z poważaniem*

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich  
  
Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Załącznik: kopia pisma BGK w sprawie opłat za czynności bankowe