



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

Warszawa, dnia 8. X. 2013.

RPO-747855-IV/13/DZ

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

Pan  
Donald Tusk  
Prezes Rady Ministrów

*Szanowny Panie Prezisie,*

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od obywateli, w których skarżący sygnalizują **problemy z obrotem lokalami, do których przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo**. O wystąpieniu takich problemów informowały również środki masowego przekazu (np. artykuły w „Rzeczpospolitej” z dnia 31 lipca 2013r. pt.: "W obrocie spółdzielczymi lokalami powstał bałagan"; z dnia 20 września 2013r. pt.: „Mieszkanie z aktem, ale bez księgi"; z dnia 6 września 2013r. pt.: "Wątpliwe prawo do lokalu").

**Problem ten wyłonił się w związku z uchwałą siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2013r. sygn. akt III CZP 104/12 (Biul.SN 2013/5/7), w której Sąd Najwyższy stwierdził, że: „Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu ustanowione w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielni nie przysługuje własność albo użytkowanie wieczyste stanowi ekspektatywę tego prawa; niedopuszczalne jest założenie księgi wieczystej w celu jej ujawnienia.”**

W uzasadnieniu uchwały Sąd Najwyższy wyjaśnił, iż w sytuacji, w której „spółdzielnia mieszkaniowa nie dysponuje własnością (współwłasnością) gruntu lub jego użytkowaniem wieczystym, to zarówno na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy - o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873) i art. 6 ustawy z dnia 18 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 223, poz. 1779), jak i bezpośrednio w umowie członka ze spółdzielnią (w umowie o przydział), nie może dojść do skutecznego ustanowienia definitywnego spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu jako

ograniczonego prawa rzeczowego (art. 244 § 2 k.c.). W ocenie Sądu Najwyższego, za niedopuszczalnością możliwości skutecznego tworzenia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w razie nieprzysługiwania spółdzielni mieszkaniowej własności (współwłasności) gruntu lub prawa użytkowania wieczystego, zarówno w wyniku bezpośredniego utworzenia tego prawa (umowa członka ze spółdzielnią tzw. przydział), jak i w rezultacie przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa w spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu przy wyposażeniu członka spółdzielni w wynikające *ex lege* roszczenie o zawarcie odpowiedniej umowy transformacyjnej (art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 14 czerwca 2007r. i art. 6 ustawy z dnia 18 grudnia 2009r.), przemawiają istotne argumenty prawne. Chodzi tu przede wszystkim o wzgląd na konstytucyjną ochronę prawa własności (art. 64 Konstytucji RP). Odmienne stanowisko prowadziłoby do naruszenia ogólnych reguł ustanawiania ograniczonych praw rzeczowych obciążających nieruchomości (bez udziału właściciela nieruchomości gruntowej), a tym samym do naruszenia ogólnych reguł powstawania szczególnego następstwa prawnego o charakterze konstytutywnym (ograniczone prawo rzeczowe jako wycinek prawa własności przysługującego już spółdzielni mieszkaniowej przed aktem jego wyodrębnienia na rzecz członka). Pojawiałoby się także realnie zagrożenie bezpieczeństwa obrotu prawnego, skoro istnienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu i obrót takim prawem - także ujawnionym w księdze wieczystej - nie było jurydycznie powiązane ze statusem własnościowym gruntu, na którym spółdzielnia wzniosła budynki mieszkaniowe i dokonała - w jej przekonaniu i w przekonaniu członka - skutecznych „rozporządzeń rzeczowych”, mających z założenia wywierać skutki prawne nie tylko w zakresie stosunku spółdzielczego, ale także *erga omnes*. W związku z tym należy stwierdzić, że *de lege lata* w ogóle nie powstaje kwestia dopuszczalności zakładania księgi wieczystej dla ujawniania takiego prawa, nie jest natomiast możliwe założenie księgi wieczystej dla samej ekspektatywy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (art. 1, 16 i 24 ustawy o księgach wieczystych i hipotece).

Skutkiem podjęcia przez Sąd Najwyższy wspomnianej uchwały jest stan, w którym notariusze zaprzestali sporządzania aktów notarialnych dokumentujących obrót spółdzielczymi własnościowymi prawami do lokali, sądy wieczystoksięgowe - zakładania ksiąg wieczystych dla takich praw, zaś banki - udzielania kredytów na zakup takich lokali. Problem zaskoczył nie tylko sprzedających lokale, których dotyczy ta uchwała, ale także osoby, które zawarły umowy przedwstępne zbycia takich mieszkań.

Wymaga jednak podkreślenia, że do tej pory sądy wieczystoksięgowe dość powszechnie zakładały księgi wieczyste dla spółdzielczych własnościowych praw ustanowionych w budynku, do którego spółdzielni nie przysługuje własność (współwłasność) albo użytkowanie wieczyste,

a następnie prawa te były przedmiotem dalszych umów sprzedaży. W uchwale z dnia 30 maja 1994r. sygn. akt III CZP 73/94 (OSNC 1994/12/236) Sąd Najwyższy stwierdził, że: *„Założenie księgi wieczystej w celu ustalenia stanu prawnego własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego w budynku stanowiącym własność spółdzielni mieszkaniowej nie jest uzależnione od uregulowania tytułu prawnego spółdzielni do nieruchomości, na której znajduje się ten budynek mieszkalny”*. Choć wpis ograniczonych praw rzeczowych do księgi wieczystej ma charakter deklaratoryjny (z wyjątkiem, co do zasady, hipoteki), to jednak z wpisami tych praw do księgi wieczystej wiążą się dwa istotne domniemania prawne z art. 3 i art. 5 ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Następstwem tych domniemań jest, że ograniczone prawa rzeczowe wpisane do księgi wieczystej są chronione rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych (art. 5 ustawy o księgach wieczystych i hipotece).

Zakładanie ksiąg wieczystych dla spółdzielczych własnościowych praw do lokali zostało prawnie dopuszczone od dnia 15 marca 1992r. W tym dniu do ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2013r., poz. 707 ze zm.) został dodany przepis art. 24<sup>1</sup>, zgodnie z którym księgi wieczyste mogły być także prowadzone w celu ustalenia stanu prawnego spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Do ksiąg wieczystych dla spółdzielczych własnościowych praw do lokalu odpowiednie zastosowanie miały przepisy o księgach wieczystych dla nieruchomości. Od tej daty spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mogło być także przedmiotem hipoteki (art. 65 ust. 2 pkt 2 ustawy o księgach wieczystych i hipotece).

W uzasadnieniu uchwały z dnia 24 maja 2013r. sygn. akt III CZP 104/12 Sąd Najwyższy zauważył, że uregulowanie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu jako nowego prawa rzeczowego pojawiło się w okresie (początek lat 90-tych ubiegłego wieku), w którym ustawodawca miał świadomość, że wiele spółdzielni mieszkaniowych - z wielu powodów - nie miało jeszcze uregulowanej sytuacji prawnej w odniesieniu do nieruchomości gruntowych, tj, nie było wpisane w księgach wieczystych na ich rzecz prawo własności bądź prawo użytkowania wieczystego nieruchomości. Dochodziło jednak do podejmowania czynności zmierzających do ustanowienia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu bezpośrednio na rzecz członka spółdzielni w umowie o przydział lokalu lub w wyniku przekształcenia w to prawo już istniejącego spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Co więcej, potrzeby obrotu prawnego i możliwość uzyskania kredytu bankowego przy zabezpieczeniu hipotecznym obciążającym omawiane prawo rzeczowe (art. 65 ustawy o księgach wieczystych i hipotece) prowadziły do występowania z wnioskami o zakładanie odrębnych ksiąg wieczystych dla spółdzielczego własnościowego prawa do

lokalu także wówczas, gdy nie doszło jeszcze do definitywnego uregulowania tytułu prawno-rzeczowego spółdzielni mieszkaniowej do posiadanej przez nią nieruchomości.

Ponadto sam ustawodawca *expressis verbis* dopuścił możliwość ustanawiania spółdzielczych własnościowych praw do lokali w drodze przekształcenia praw lokatorskich w przypadku, gdy spółdzielnia nie miała uregulowanego tytułu prawnego do gruntu. Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy - o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, do dnia 31 grudnia 2010 r. na pisemne żądanie członka spółdzielni, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego położonego w budynku wybudowanym na gruncie, do którego spółdzielnia nie przysługuje prawo własności lub użytkowania wieczystego, spółdzielnia była obowiązana zawrzeć z tym członkiem umowę o przekształcenie przysługującego mu prawa na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu po dokonaniu przez niego określonych w tym przepisie spłat. Przepis ten został wprawdzie uchylony z dniem 30 grudnia 2009r. na mocy ustawy z dnia 18 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, jednocześnie jednak do obrotu prawnego został wprowadzony art. 6 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, w myśl którego, do dnia 31 grudnia 2012 r. na pisemne żądanie członka spółdzielni, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielnia była obowiązana dokonać przekształcenia przysługującego mu prawa na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, w przypadku gdy spółdzielnia nie przysługuje prawo własności lub użytkowania wieczystego gruntu, na którym wybudowała sama lub jej poprzednicy prawni budynek, w którym znajduje się lokal objęty żądaniem.

Z doniesień prasowych wynika, że samorząd notariuszy zdecydował ostatecznie o wznowieniu dokumentowania obrotu spółdzielczymi własnościowymi prawami do lokali w formie aktów notarialnych, jednak dopuszczalność zakładania ksiąg wieczystych dla takich lokali, w sytuacji, gdy spółdzielnia mieszkaniowa nie dysponuje prawem własności gruntu lub prawem użytkowania wieczystego, pozostaje zamknięta.

Nie ulega jednak wątpliwości, że brak możliwości założenia księgi wieczystej dla istniejących już spółdzielczych własnościowych praw do lokali prowadzi do znacznego ograniczenia obrotu tymi prawami. Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu z założoną księgą wieczystą łatwiej sprzedać, gdyż nabywcy z reguły są zainteresowani uzyskaniem ochrony z tytułu rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych. Ponadto, założenie księgi wieczystej umożliwia uzyskanie kredytu bankowego, którego zabezpieczeniem jest wpis hipoteki w dziale IV księgi. W

sytuacji, gdy w polskich realiach w większości przypadków środki na zakup lokalu pochodzą z kredytu bankowego, brak możliwości uzyskania kredytu w praktyce wyłącza takie lokale z obrotu.

W listach nadesłanych do Rzecznika Praw Obywatelskich skarżący podnoszą że konsekwencją wspomnianej na wstępie uchwały Sądu Najwyższego jest również sytuacja, w której w obrocie rynkowym pozostają spółdzielcze własnościowe prawa do lokali, dla których księga wieczysta została założona w przeszłości (tj. przed uchwałą Sądu Najwyższego), mimo nieuregulowania stanu prawnego gruntu pod budynkiem na rzecz spółdzielni mieszkaniowej, oraz spółdzielcze własnościowe prawa do lokali, dla których z tego powodu księga wieczysta nie może zostać założona. Ze względu na fakt, że na terenie samej tylko Warszawy wiele spółdzielni mieszkaniowych do chwili obecnej nie uregulowało jeszcze tytułu prawnego do gruntów będących w ich władaniu, na których posadowione są budynki z lokalami spółdzielczymi, stan taki może istnieć bardzo długo.

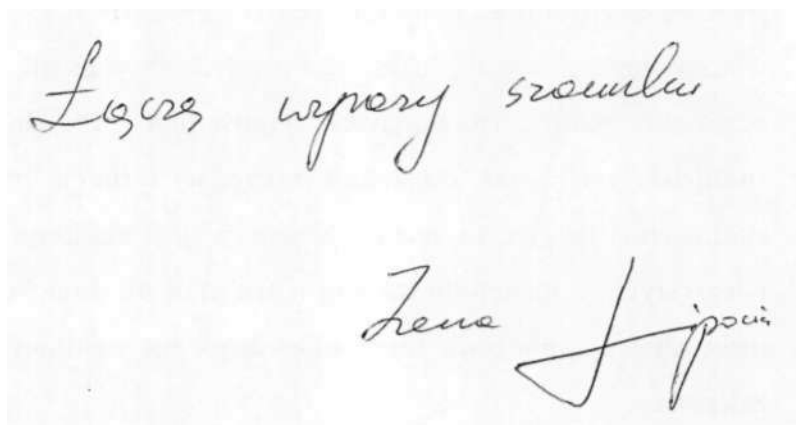
W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich opisany stan wymaga pilnej interwencji ustawodawcy. Spółdzielcze własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu jest ograniczonym prawem rzeczowym (art. 244 § 2 k.c). Zgodnie z art. 17<sup>2</sup> ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2003r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.) spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu jest prawem zbywalnym, przechodzi na spadkobierców i podlega egzekucji. **Skoro ustawodawca dopuścił w przeszłości prawną możliwość ustanawiania spółdzielczych praw do lokali także w sytuacji braku uregulowania tytułu prawnego spółdzielni do gruntu pozostającego w jej władaniu i zakładania dla takich praw ksiąg wieczystych, a następnie tolerował ten stan do dnia 31 grudnia 2012 r., to wydaje się, że na ustawodawcy spoczywa teraz obowiązek uporządkowania sytuacji prawnej w omawianym zakresie.**

Rzecznik Praw Obywatelskich ma świadomość, że na mocy uchwały Sejmu RP z dnia 25 stycznia 2013r. powołana została Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego tj. poselskiego projektu ustawy o spółdzielniach (druk nr 515), poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk nr 816), poselskiego projektu ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk nr 819), poselskiego projektu ustawy o działalności spółdzielni mieszkaniowych (druk nr 864), poselskiego projektu ustawy - Prawo spółdzielcze (druk nr 980), poselskiego projektu ustawy - Prawo spółdzielcze (druk nr 1005), senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk nr 1065), senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk nr 1353). Niemniej jednak ze względu na obszerny zakres problematyki i jej skomplikowaną materię

istnieje obawa, że prace Komisji Nadzwyczajnej znacznie przeciągną się w czasie. Z zapisu przebiegu posiedzenia Komisji w dniu 24 lipca 2013r. wynika, że Komisja zdecydowała o procedowaniu w pierwszej kolejności nad projektami ogólnego prawa spółdzielczego, nie zaś nad tymi projektami, które dotyczą spółdzielczości mieszkaniowej. Tymczasem opisany problem wymaga pilnego rozwiązania, bowiem prowadzi do stanu, który narusza zaufanie obywateli do państwa i stanowionego prawa i nie może być akceptowany w praworządnym państwie.

W związku z powyższym oraz ze względu na fakt, że omawiana problematyka może wchodzić w zakres kompetencji zarówno Ministra Sprawiedliwości, jak i Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, 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.) zdecydowałam się przedstawić Panu Premierowi wyżej opisany problem z prośbą o rozważenie potrzeby pilnego podjęcia działań legislacyjnych w omawianym zakresie.

Będę wdzięczna za informację o stanowisku Pana Premiera zajęтым w tej sprawie.



Łęka wyprawy szewskiej

Zena Jjpcii