

Ustanawianie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego

na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych
(Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1115, z późn. zm.¹⁾)

W ostatniej dekadzie instytucja spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu ulegała istotnym zmianom regulacyjnym.

Po kilkudziesięciu latach przydzielania przez spółdzielnie mieszkaniowe spółdzielczych własnościowych praw do lokali, z dniem 24 kwietnia 2001 r., to jest z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 4, poz. 27), zwanej dalej usm, na mocy art. 37 tej ustawy, odebrana została spółdzielniom mieszkaniowym możliwość ustanawiania spółdzielczych własnościowych praw do lokali mieszkalnych, spółdzielczych praw do lokali użytkowych, w tym garaży, oraz praw do miejsc postojowych w wielostanowiskowych lokalach garażowych.

Mocą art. 33 usm dokonano zmiany w art. 10 w ust. 1 pkt 3 i pkt 5 ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1996 r. Nr 5 poz. 32 ze zm.), zwanej dalej uopp. Wprowadzone zmiany polegały na wyeliminowaniu możliwości przekształcenia spółdzielczego prawa do lokalu z lokatorskiego na własnościowe również na podstawie uopp, pozostawiając jedynie możliwość przeniesienia przez spółdzielnię mieszkaniową na rzecz członka prawa własności lokalu mieszkalnego.

Ustawą z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 240, poz. 2058 ze zm.), przywrócono od dnia 15 stycznia 2003 r. możliwość ustanawiania własnościowych praw do lokali. W art. 6 tej ustawy dokonano zmiany uopp polegającej również na przywróceniu członkowi spółdzielni roszczenia o przekształcenie spółdzielczego prawa do lokalu z lokatorskiego na własnościowe.

Ustawą z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 122 poz. 1024), utrzymana została możliwość ustanawiania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.

Grupa posłów na Sejm w dniu 7 listopada 2005 r. wystąpiła z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP m. in. przepisów dotyczących spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu i przywrócenia możliwości jego ustanawiania.

W ocenie wnioskodawcy art. 11¹, art. 17¹ ust. 1-4, art. 17³, art. 17⁴, art. 17⁵ i art. 17⁷ usm są niezgodne z art. 2 Konstytucji, ponieważ naruszają zasadę zaufania obywateli wobec prawa. Wnioskodawca wiąże ten zarzut z faktem, że ustawodawca zniósł w 2001 r. możliwość ustanawiania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, a następnie taką możliwość przywrócił w 2003 r. Należy w związku z tym przypomnieć, że zakwestionowane przepisy art. 17¹ ust. 1-4, art. 17³, art. 17⁴, art. 17⁵ i art. 17⁷ ustawy, przewidujące możliwość ustanawiania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, zostały wprowadzone ustawą z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 2058). Zmiany te weszły w życie 15 stycznia 2003 r.

Trybunał Konstytucyjny na wstępie zwrócił uwagę na to, że część zaskarżonych przepisów stanowiła już przedmiot kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Trybunał

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 213, poz. 2157, z 2005 r. Nr 94, poz. 786 oraz z 2006 r. Nr 53, poz. 385 i Nr 249, poz. 1828.

Konstytucyjny. W wyroku z 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02 (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38), Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że:

- art. 17¹ ust. 1-4 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych jest zgodny z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji;
- art. 17³ ust. 1 pkt 1 i ust. 2 usm jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji, a w pozostałym zakresie art. 17³ jest zgodny z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji;
- art. 17⁴, art. 17⁵ i art. 17⁷ ustawy są zgodne z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że nie jest jego rolą rozstrzygnięcie o tym, jakie inne niż własność prawo lub prawa podmiotowe mogą być ustanawiane przez spółdzielnie mieszkaniowe co do lokali znajdujących się w należących do takich spółdzielni budynkach, w szczególności, czy mają to być prawa przewidziane w przepisach powszechnie obowiązujących, czy też specyficzne prawa dotyczące tylko budynków spółdzielczych. W odniesieniu do stwierdzenia niezgodności art. 17³ ust. 1 pkt 1 i ust. 2 usm z art. 64 ust. 2 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny wskazał, że ustawodawca nie uwzględnił, iż w stanie prawnym, w którym dopuszczalne jest nabycie własności lokalu, regulacja dotycząca warunków nabycia prawa rzeczowego ograniczonego mającego za przedmiot lokal nie może być mechanicznym powtórzeniem rozwiązań przyjętych w okresie, gdy ten typ prawa miał zastępować własność lokalu. Jeżeli ustawodawca dopuszcza istnienie obok prawa własności innego typu praw podmiotowych, których przedmiotem jest lokal służący zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, to musi odpowiednio zróżnicować także wysokość świadczeń spełnianych przez ich nabywców. Zatem przepis ten uchylono tylko w tym zakresie.

Niejako w nawiązaniu do tego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny w pkt. 7 sentencji wyroku z dnia 5 września 2006 r. (K 51/05) orzekł, że art. 17¹ ust. 1-4, art. 17³-17⁵ i art. 17⁷ ustawy powołanej w punkcie 1 są zgodne z art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę na swobodę regulacyjną przysługującą na gruncie obowiązującej Konstytucji w zakresie kształtowania instytucji cywilnoprawnych. *„Ustawodawca ma w szczególności szeroki zakres swobody przy tworzeniu praw rzeczowych. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przywrócenie takiej możliwości nie narusza usprawiedliwionych oczekiwań jednostki, jakie mogły powstać na gruncie wcześniejszej regulacji prawnej. Istotne znaczenie ma przy tym to, że nowa regulacja nie stanowi przeszkody w realizacji uprawnień przewidzianych w dotychczasowych przepisach ustawowych, rozszerza natomiast możliwości kształtowania stosunków prawnych przez zainteresowane podmioty.”*

Nie uwzględniając powyższej opinii Trybunału, w uchwalonej w dniu 14 czerwca 2007 r. ustawie o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 125 poz. 873), zwanej dalej ustawą nowelizującą, na podstawie projektów poselskich, przy negatywnym stanowisku Rady Ministrów, ponownie uchylona została możliwość ustanawiania własnościowych praw do lokalu. Uchylony został m. in. ust. 3 w art. 17¹ zgodnie z którym *„3. Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu powstaje z chwilą zawarcia między członkiem a spółdzielnią umowy o ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Umowa powinna być zawarta pod rygorem nieważności w formie pisemnej.”*

Zaznaczyć należy, że uchylając możliwość ustanawiania własnościowych praw w ustawie nowelizującej, Sejm RP nie dokonał, jak to miało miejsce przy omówionym wyżej uchwalaniu usm oraz jej nowelizacji z dnia 19 grudnia 2002 r., stosownych zmian w uopp.

W ustawie nowelizującej, na podstawie wniosku Senatu RP, w przepisach przejściowych zawarty został art. 7, którego ust. 1 stanowi: *„Po wejściu w życie niniejszej ustawy spółdzielnia mieszkaniowa nie może ustanawiać spółdzielczych własnościowych praw do lokali, ani praw do miejsc postojowych położonych w budynkach wybudowanych na gruncie, do którego spółdzielnia przysługuje prawo własności lub użytkowania wieczystego.”*

Jedyny wyjątek zawarto w art. 7 ust. 2 tej ustawy, zgodnie z którym 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 spółdzielni nie przysługuje prawo własności lub użytkowania wieczystego, spółdzielnia jest 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.

Na tle kategorycznego sformułowania art. 7 ust. 1 ustawy nowelizującej, do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia czy ustanawianie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu na podstawie art. 11 ust. 6 w zw. z art. 10 ust. 1 pkt 5 uopp jest możliwe jedynie w sytuacji, gdy spółdzielcze lokatorskie prawo dotyczy lokalu mieszkalnego położonego w budynku wybudowanym na gruncie, do którego spółdzielni nie przysługuje prawo własności lub użytkowania wieczystego, czy również w pozostałych przypadkach?

Zgodnie z art. 11 ust. 6 uopp na wniosek kredytobiorcy, który do dnia 31 grudnia 2012 r. dokona spłaty kredytu, o którym mowa w ust. 1 tego przepisu, wraz z 30 % odsetek przejściowo wykupionych przez budżet państwa oraz 30 % odsetek skapitalizowanych naliczonych po dniu 30 czerwca 1993 r., pozostałe 70 % odsetek przejściowo wykupionych podlega umorzeniu, a 70 % skapitalizowanych odsetek podlega wykupieniu przez budżet państwa. W przypadku spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu członkowi spółdzielni przysługuje *roszczenie o przekształcenie tego prawa do lokalu na własnościowe prawo do lokalu albo o przeniesienie przez spółdzielnię mieszkaniową na rzecz członka prawa własności lokalu mieszkalnego*, na warunkach określonych w art. 10 ust. 1 pkt 5 to jest z ograniczeniem przez spółdzielnię mieszkaniową żądania uzupełnienia wkładu budowlanego do przypadającej na dany lokal nominalnej kwoty umorzenia kredytu dokonanego przy ostatecznym rozliczeniu kosztów budowy, która podlega zwrotowi do budżetu państwa, jeśli na wniosek kredytobiorcy zadłużenie z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych ulegnie umorzeniu przez bank w części odpowiadającej równowartości 70 % zadłużenia po spłacie całości kredytu wraz ze skapitalizowanymi odsetkami oraz zadłużenia z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytu w części niepodlegającej umorzeniu, a spłata ta nastąpi do dnia 31 grudnia 2008 r.

Przepisy te przyznają nowe roszczenie przysługujące członkowi spółdzielni, które powstaje po spełnieniu przez niego warunków w tych przepisach określonych. Należy zwrócić uwagę, że warunki te związane są ze spłatą w określonym terminie kredytu mieszkaniowego, na którego spłatę państwo przyznało pomoc angażującą środki z budżetu państwa. Ustawodawca przewidział w takiej sytuacji preferencje dla kredytobiorcy w postaci umorzenia 70 % odsetek przejściowo wykupionych, wykupieniu przez budżet państwa 70 % skapitalizowanych odsetek oraz przyznaniu roszczenia o przekształcenie tego prawa do lokalu na własnościowe prawo do lokalu albo o przeniesienie przez spółdzielnię mieszkaniową na rzecz członka prawa własności lokalu mieszkalnego. Realizacja tego roszczenia miałaby nastąpić także na preferencyjnych warunkach finansowych, bowiem nałożono na spółdzielnię mieszkaniową obowiązek ograniczenia żądania uzupełnienia wkładu budowlanego do przypadającej na dany lokal nominalnej kwoty umorzenia kredytu dokonanego przy ostatecznym rozliczeniu kosztów budowy, która podlega zwrotowi do budżetu państwa.

Roszczenie w ogólności polega na możliwości domagania się (żądania) określonego zachowania od oznaczonej osoby, korzystnego dla uprawnionego – korelatem roszczenia jest skonkretyzowany obowiązek drugiej strony określonego zachowania². To właśnie określenie „powinno” zachowania oznaczonej osoby będącej drugą stroną stosunku prawnego stanowi

² A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk „Prawo cywilne. Zarys części ogólnej” Warszawa 2002, s. 133.

o roszczeniu³. Roszczenie jest normatywną postacią prawa podmiotowego, które to prawo zawsze wynika ze stosunku prawnego przyznanego przez przepisy prawa⁴. Norma będąca źródłem prawa podmiotowego, także w postaci roszczenia, musi określać zdarzenia prawne, w których następstwie prawo to powstaje, ich treść i granice⁵.

Powyższa analiza art. 11 ust. 6 w zw. z art. 10 ust. 1 pkt 5 uopp prowadzi do wniosku, że sformułowane w nich roszczenie członka spółdzielni powstaje w ściśle określonej sytuacji, a jego realizacja ma następować na ściśle określonych warunkach uregulowanych w tych przepisach. Wskazują one na stosunek prawny wynikający z członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej i posiadania spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Wymieniają uprawnionego – członka spółdzielni – i zobowiązanego – spółdzielnię mieszkaniową. Zatem wskazane przepisy regulują wszystkie elementy konstytutywne roszczenia o przekształcenie tego prawa do lokalu na własnościowe prawo do lokalu albo o przeniesienie przez spółdzielnię mieszkaniową na rzecz członka prawa własności lokalu mieszkalnego.

Przechodząc do rozważań na temat realizacji tego roszczenia wydaje się, ale tylko pozornie, że napotyka ona przeszkodę w postaci wspomnianego wyżej art. 7 ust. 1 ustawy nowelizującej. Wątpliwość ta ulega rozwianiu, gdy weźmie się pod uwagę zakres przedmiotowy uopp i ustawy nowelizującej oraz działania racjonalnego ustawodawcy.

Zakres przedmiotowy uopp dotyczy zasad przyznawania bankom środków z budżetu państwa, określonych w ustawie budżetowej, które udzieliły kredytów mieszkaniowych według określonych przez Radę Ministrów warunków ich przyznania i spłaty, oraz bankom prowadzącym obsługę rachunków wkładów oszczędnościowych na książeczkach mieszkaniowych, jak również zasady udzielania premii gwarancyjnych (art. 1 uopp).

Zakresem przedmiotowym usm, obudowanej licznymi nowelizacjami, i związanej z nią ściśle ustawy nowelizującej, jest uregulowanie działalności spółdzielni mieszkaniowych przez wskazanie ich celów, przedmiotów działalności oraz obowiązków i podstaw gospodarki finansowej. Usm reguluje także zobowiązania członków spółdzielni mieszkaniowych oraz osób mających tytuł prawny do lokalu w zasobach spółdzielczych wobec spółdzielni mieszkaniowych. Od 31 lipca 2007 r. usm zawiera także przepisy stanowiące o prawach korporacyjnych członków spółdzielni mieszkaniowych. Wreszcie usm ustanawia stosunki prawne między członkami spółdzielni mieszkaniowych a spółdzielniami mieszkaniowymi, których efektem ma być przeniesienie prawa własności do lokali, a we wskazanym w art. 7 ust. 2 ustawy nowelizującej przypadku także ustanowienie praw spółdzielczych własnościowych.

Ustawodawca zdecydował także o zachowaniu w usm podstawowych przepisów regulujących istotę instytucji spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu – art. 17², art. 17⁹-17¹³ oraz art. 17¹⁶-17¹⁸. Ustawodawca musiał tak postąpić, skoro nie dokonał przekształcenia z mocy prawa istniejących w dniu 31 lipca 2007 r. spółdzielczych własnościowych praw do lokali oraz zachował możliwość ustanawiania nowych takich praw po tej dacie. Gdyby uchylono wymienione przepisy usm, to istniejące i nowoustanawiane spółdzielcze własnościowe prawa do lokalu znalazłyby się w próżni prawnej, a prawa i obowiązki uprawnionych z tych tytułów stałyby się niemożliwe do wykonania. Takie działanie ustawodawcy z pewnością uznane byłoby za sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, z którego wynika ochrona praw nabytych i zasada zabezpieczania, przy okazji zmiany prawa, interesów będących w toku⁶.

³ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 133.

⁴ Ibidem s. 129.

⁵ Ibidem s. 130.

⁶ Wniosek z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2007 roku, sygn. akt SK 19/06.

Należy mieć zatem na uwadze, że usm i jej liczne nowelizacje, w tym ustawa nowelizująca, przyznają roszczenia o przeniesienie prawa własności do lokalu wynikające ze stosunków prawnych łączących osoby mające tytuł prawny do lokalu w zasobach spółdzielni ze spółdzielniami mieszkaniowych. Świadczy o tym np. porównanie uregulowanych w art. 17¹⁴ ust. 1 i art. 12 ust. 1 zobowiązań, których spłata warunkuje przeniesienie własności lokalu. Przede wszystkim jest to spłata przypadających na ten lokal części zobowiązań spółdzielni związanych z budową, w tym w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego spółdzielni wraz z odsetkami oraz spłata zadłużenia z tytułu opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 1¹ – opłat związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości w częściach przypadających na lokale osób występujących z żądaniem przeniesienia własności lokalu, eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni.

Również analiza ustępów 3-5 art. 7 ustawy nowelizującej wskazuje, że mimo generalnego sformułowania ust. 1, zakres przedmiotowy jego regulacji dotyczy realizacji roszczeń wynikających ze wskazanych w nim enumeratywnie przepisów usm - art. 12, art. 15, art. 17³, art. 17¹⁴, art. 17¹⁵, art. 39, art. 48 oraz art. 48¹, czy zdarzeń prawnych w usm uregulowanych – jak przekształcenie, opartej o uchylony z dniem 31 lipca 2007 r. art. 17⁴, ekspektatywy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w ekspektatywę prawa odrębnej własności lokalu.

Na takie rozumienie wskazanej odrębności roszczeń wynikających z uopp i usm wskazuje działalność prawodawcza ustawodawcy. Dokonane ustawą z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz.U. Nr 237, poz. 1650) wydłużenie do dnia 31 grudnia 2012 zasad wynikających z art. 10 ust. 1 pkt 5 i art. 11 ust. 6 uopp bez uchylecia tych przepisów w części formułującej roszczenie o przekształcenie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w prawo spółdzielcze własnościowe świadczy o uznaniu przez ustawodawcę, iż roszczenie wynikające z uopp jest odrębne od roszczenia wynikającego z usm i może być realizowane nawet po 31 lipca 2007 r. Zakładając racjonalność działań ustawodawcy, który z jednej strony w ustawie nowelizującej nie uchylił roszczenia wynikającego z uopp, a obecnie wydłużył czas realizacji tego roszczenia, nie ma podstaw do twierdzenia, że realizacja tego roszczenia musi odbywać się na warunkach określonych w art. 7 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej.

Przyjmując:

- równorzędność usm i uopp potwierdzoną m.in. dotychczasowymi działaniami ustawodawcy, przejawiające się w celowym ograniczeniu zmian dotyczących ustanawiania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu wyłącznie w usm,
- celowe niedokonanie w uopp zmian ujednolicających zasady ustanawiania spółdzielczych własnościowych praw do lokali także po 31 lipca 2007 r.,
- uchwalenie znacznie bardziej korzystnych warunków ustanawiania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu na podstawie usm przy pozostawieniu niezmiennych wymagań w tym zakresie w uopp, bowiem w przypadku uopp spłacający kredyt mieszkaniowy z reguły ponoszą znacznie wyższe wydatki zarówno z tytułu spłaty kredytu wraz z oprocentowaniem, jak i umorzenia nominalnej kwoty kredytu,

trzeba uznać, że właśnie dlatego **członkowie spółdzielni mieszkaniowych, którym przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, po dokonaniu spłaty kredytu mieszkaniowego na warunkach określonych w art. 11 ust. 6 w zw. z art. 10 ust. 1 pkt 5 uopp powinni mieć z tego tytułu możliwość ustanawiania spółdzielczych własnościowych**

praw do lokali we wszystkich sytuacjach, bez ograniczania możliwości ustanawiania takich praw do sytuacji, o których mowa w art. 7 ust. 2 ustawy nowelizującej.

Na zakończenie należy podkreślić, że w związku z uchyleniem art. 17¹ ust. 3 ustanowienie takiego prawa może następować tylko w formie aktu notarialnego. Jest to bowiem ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości i na podstawie art. 245 § 1 w zw. z art. 158 Kodeksu cywilnego przeniesienie tego prawa następuje w takiej formie jak przeniesienie prawa własności nieruchomości.