



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja
Marszałek Senatu

Druk nr 442
Warszawa, 10 maja 2012 r.

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt powiadomić Panią Marszałek, że Senat na 11. posiedzeniu w dniu 10 maja 2012 r. podjął uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy

- o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Projekt ustawy stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił senatora Andrzeja Matusiewicza do reprezentowania Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

wz.

Wicemarszałek Senatu

(-) Jan Wyrowiński

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 10 maja 2012 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach
mieszkaniowych**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Jednocześnie upoważnia senatora Andrzeja Matusiewicza do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

WICEMARSZAŁEK SENATU

Jan WYROWIŃSKI

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych

Art. 1. W ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 35 uchyla się ust. 4 i 4²;
- 2) w art. 44 uchyla się ust. 1¹, 2¹ i 4.

Art. 2. Do spraw wszczętych na podstawie art. 35 ust. 4 i niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 2 miesięcy od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177 i Nr 63, poz. 591, z 2005 r. Nr 72, poz. 643, Nr 122, poz. 1024, Nr 167, poz. 1398 i Nr 260, poz. 2184, z 2006 r. Nr 165, poz. 1180, z 2007 r. Nr 125, poz. 873, z 2008 r. Nr 235, poz. 1617, z 2009 r. Nr 65, poz. 545, Nr 117, poz. 988, Nr 202, poz. 1550 i Nr 223, poz. 1779, z 2010 r. Nr 207, poz. 1373, z 2011 r. Nr 201 poz. 1180 oraz z 2012 r. Nr 201.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyroki Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroków Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających niezgodność z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.): 1) wyroku z dnia 29 października 2010 r. (P 34/08) stwierdzającego niezgodność art. 35 ust. 4¹, 2) wyroku z dnia 21 grudnia 2005 r. (SK 10/05) stwierdzającego niezgodność art. 44 ust. 1 i 2.

Sentencje wyroków opublikowano w: 1) Dz. U. Nr 207, poz. 1373 (dzień publikacji wyroku – 4 listopada 2010 r.), a pełny tekst wyroku, z uzasadnieniem, w OTK Z.U. Nr 8A, poz. 84); 2) Dz. U. Nr 260, poz. 2184 (dzień publikacji wyroku – 29 grudnia 2005 r.) oraz OTK Z.U. Nr 11A, poz. 139.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego

2.1. TK orzekł, że art. 35 ust. 4¹ ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, dodany przez art. 1 pkt 29 lit. b ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw – jest niezgodny z art. 2, a przez to z art. 64 ust. 2, art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3, art. 165 ust. 1 i 2 oraz art. 167 ust. 2 Konstytucji.

Zakwestionowany przepis jest elementem większej grupy przepisów mających na celu przyspieszenie lub ułatwienie dokonywania przekształceń własnościowych albo ujednoznacznienie stanu prawnego odnośnie do gruntów, na których postawione zostały przez spółdzielnie budynki. Grunty te są często własnością Skarbu Państwa, gmin, osób fizycznych bądź też ich stan prawny jest nieustalony (właściciel nie jest znany). Artykuł 35 ust. 1 przewiduje, że „Spółdzielnia mieszkaniowa, która w dniu 5 grudnia 1990 r. była posiadaczem gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, gminy, **osoby prawnej** innej niż Skarb Państwa, gmina albo związek międzygminny lub **osoby fizycznej** oraz przed tym dniem *wybudowała sama lub wybudowali jej poprzednicy prawni*, budynki lub **inne urzędnia**

trwale związane z gruntem, może żądać, aby właściciel zajętej na ten cel działki budowlanej przeniósł na nią jej własność za wynagrodzeniem”.

Ustęp 4 zaś przewiduje, że „Jeżeli nieruchomości, o której mowa w ust. 1, *posiada nieuregulowany stan prawny* w rozumieniu art. 113 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, spółdzielnia mieszkaniowa **nabywa własność** tej nieruchomości przez **zasiedzenie**, jeżeli spełnia kryteria wymagane w ust. 1.”.

Natomiast zakwestionowany ust. 4¹ – dodany w 2007 r. – przewidywał, że „Spółdzielnia mieszkaniowa, która w dniu 5 grudnia 1990 r. była posiadaczem nieruchomości gruntowej, stanowiącej własność Skarbu Państwa albo gminy, albo gdy **właściciel tej nieruchomości pozostaje nieznany**, pomimo podjętych starań o jego ustalenie, i przed tym dniem, *na podstawie pozwolenia na budowę i decyzji lokalizacyjnej* spółdzielnia ta *wybudowała budynek*, **nabywa** własność tej nieruchomości przez **zasiedzenie**. Orzeczenie sądu stwierdzające nabycie własności tej nieruchomości jest podstawą wpisu do księgi wieczystej.”.

Przepisy te przewidują więc pewne dodatkowe instrumenty prawne, z których mogą korzystać spółdzielnie, obok typowych cywilistycznych instytucji, takich jak roszczenie o wykup (art. 231 k.c.) i zasiedzenie (art. 172 k.c.). Dzięki art. 35 spółdzielnie mogą uzyskać tytuł prawny do gruntu także wtedy, gdy na podstawie ogólnych regulacji k.c. byłoby to niemożliwe, np. z powodu braku wymaganych przesłanek: dobrej wiary, posiadania samoistnego lub nieprzerwanego posiadania przez określony czas. W świetle art. 35 wymienione przesłanki nie mają znaczenia. W orzecznictwie sądów i doktrynie przyjęto, że przewidziane w ust. 4¹ „zasiedzenie”, nie jest w istocie zasiedzeniem w rozumieniu k.c.

Sam art. 35 ustawy wprowadza różne instytucje ułatwiające spółdzielniom nabycie gruntu, na którym spółdzielnia (lub jej poprzednicy) wybudowała budynek. W swojej pierwotnej wersji przewidywał on w ust. 1 roszczenie o wykup gruntu, a w ust. 4 roszczenie o przeniesienie prawa własności za wynagrodzeniem (zwane tu zasiedzeniem). Jednakże roszczenie z ust. 4 przysługuje jedynie wtedy, gdy nieruchomość posiada nieuregulowany stan prawny. Między tymi ustępami istnieją jeszcze inne różnice: roszczenie z ust. 1 jest odpłatne (zasiedzenie z ust. 4 nie), zasiedzenie z ust. 4 następuje *ex lege* (w przypadku roszczenia z ust. 1 skutek następuje z chwila przeniesienia przez właściciela własności nieruchomości na rzecz spółdzielni). To ostatnie (skutek *ex lege*) oznacza brak możliwości obrony prawnego właściciela gruntu przed sądem; rola sądu ogranicza się do wydania orzeczenia deklaratoryjnego. Należy też zwrócić uwagę, że do zasiedzenia z ust. 4 dochodzi,

choćby spółdzielnia była posiadaczem zależnym (a nie samoistnym) i choćby posiadała grunt krócej niż kodeksowe 20 lat; wystarczy, że posiadała grunt w dniu 5 grudnia 1990 r.

W 2007 r. dodano do art. 35 dwa ustępy, w tym ustęp zakwestionowany, które ustanawiały kolejne szczególne instytucje „zasiedzeniowe”. Zakwestionowany ust. 4¹ częściowo pokrywa się z ust. 4: w obu przypadkach spółdzielnia powinna posiadać grunt w dniu 5 grudnia 1990 r.; w obu przypadkach może to być posiadanie samoistne jak i zależne; jednakże w przypadku ust. 4¹ nie ma – jak w ust. 4 – odesłania do ust. 1, co oznacza, że zasiedzenie z ust. 4¹ nie ma zastosowania w przypadku gdy spółdzielnia zabuduje grunt innym (niż budynek) urządzeniem trwale związanym z gruntem.

Różni te ustępy też to, że ust. 4¹ wymaga by budynek był wybudowany na podstawie pozwolenia na budowę lub decyzji lokalizacyjnej, ust. 4 wymaga tylko by nie został wydany nakaz rozbioru (dopuszcza więc zasiedzenie gruntu, w wyniku zabudowania go „na dziko”). Istotną różnicą jest to, że ust. 4 dopuszcza zasiedzenie tylko nieruchomości o „nieuregulowanym stanie prawnym” (nieustalonym właścicielu), natomiast ust. 4¹ pozwala na zasiedzenie nieruchomości także o znanym właścicielu (którym może być Skarb Państwa albo gmina). Ponadto ust. 4¹ przewiduje możliwość zasiedzenia w przypadku, gdy „właściciel tej nieruchomości pozostaje nieznan”. Brak tu pewności czy „nieznany właściciel” z ust. 4¹ to to samo co „nieuregulowany stan prawny” z ust. 4.

Ani ust. 4, ani ust. 4¹ nie precyzują, kto ma podjąć starania o ustalenie właściciela czy też na jakim etapie te poszukiwania mają się zakończyć, aby można było uznać, że właściciel jest nieustalony, czy wystarczy tu milczenie ksiąg wieczystych, czy należy podjąć w tym celu kwerendę w archiwach.

W opinii TK „Obserwacja dotychczasowej działalności legislacyjnej w rozważanym zakresie wskazuje na wielość i nawarstwianie się kolejnych nowych instrumentów nadzwyczajnego nabywania gruntów dzięki następującym po sobie nowym regulacjom, a także rozszerzanie się rodzaju gruntów, w stosunku do których instrumenty te znajdują zastosowanie (nie tylko grunty państwowe i komunalne, ale i prywatne). Jednocześnie następuje intensyfikacja skutku (nabywanie nie tylko użytkowania wieczystego, ale i własności) oraz rozszerzanie kręgu podmiotów uprawnionych do zainicjowania postępowania (nie tylko spółdzielnie, ale i spółdzielcy) oraz ograniczanie sekwencyjności wyboru środka i jednoczesne słabnięcie gwarancji proceduralnych towarzyszących postępowaniu ‘zasiedzeniowemu’”. Z rozwoju ustawodawstwa „wynika, że mimo kolejnych regulacji i zawartych w nich narastających ułatwień w nabywaniu uprawnień do gruntu

zabudowanego przez spółdzielnie mieszkaniowe, nie doprowadziło to do uporządkowania stanu prawnego gruntów znajdujących się we władaniu spółdzielni”.

Problem polega m.in. na tym, że niesynchronizowane instytucje powodują niejasność co do tego, w jakim stanie prawnym spółdzielnia może porządkować swoje uprawnienia do gruntu przez siebie zabudowanego. Istniejąca regulacja odnosząca się do specjalnego reżimu nabywania własności zabudowanych gruntów przez spółdzielnie nie wyjaśnia wzajemnej relacji między tymi instrumentami. Sam ustawodawca przyznał, że „Obecne unormowania, zamieszczone w art. 35, są nie tylko kuriozalne, ale przede wszystkim nieczytelne” (druk sejm. 3494/ VI kad.).

Wiele dotychczasowych zmian ustawy – łącznie z ust. 4¹ – dotyczyło „wszystkich stosunków spółdzielczych, niezależnie od czasu powstania spółdzielni, jej wielkości czy czasu uzyskania mieszkania spółdzielczego, warunków finansowych tego uzyskania i zakresu pomocy ze środków publicznych udzielanej beneficjentom prawa do mieszkania w momencie jego uzyskiwania. Na tle art. 2 Konstytucji powstaje pytanie o dopuszczalność kontynuacji nieustannego rozwiązywania tego samego problemu (uporządkowanie uprawnień spółdzielni do gruntu), a w ten sposób ciągłego premiowania określonego rodzaju podmiotów”. Prowadzi to „do premiowania tych spółdzielni mieszkaniowych, które mimo tworzenia im w drodze ustawowej przez całe lata (...) dogodnych warunków uzyskania tytułu prawnego do gruntów nie skorzystały z nich. Przeciwnie, nieodpłatnie nabywają ich własność. Oznacza to premiowanie opieszałości i tych spółdzielni, które z oporami korzystały z transformacyjnej sanacji stosunków spółdzielczych (...). Kwestionowane rozwiązanie (...) pozbawia szans osoby zgłaszające rewindykacje historyczne do spornego gruntu, co występuje zwłaszcza wobec gruntów komunalnych i państwowych. Nie da się wyjaśnić, dlaczego uprawnienia osób występujących z tymi rewindykacjami mają doznawać słabszej ochrony niż aspiracje własnościowe spółdzielni, także zgłaszane w imię potrzeb transformacyjnych”.

Oprócz znacznej niestaranności merytorycznej przy formułowaniu tych przepisów i posługiwania się nieadekwatnymi, z uwagi na cel, konstrukcjami prawnymi naruszeniem „art. 2 Konstytucji jest także brak regulacji przejściowej (pomijając tę specyficzną sytuację, że jest to kolejna zmiana przepisu i tak formalnie umieszczonego w przepisach przejściowych u.s.m.). (...) Dokonana w art. 35 ust. 4 i 4¹ (...) modyfikacja tradycyjnych przesłanek zasiedzenia narusza prawo do uzasadnionego oczekiwania przez właścicieli nieruchomości, że bez zaistnienia przesłanek zasiedzenia określonych w Kodeksie cywilnym, tak co do rodzaju posiadania, jak i okresu nieprzerwanego posiadania (samoistnego) nieruchomości przez osobę trzecią, nie utracą oni prawa własności na rzecz posiadacza gruntu,

a przynajmniej że nie nastąpi to w zaskakujący sposób (a więc bez poszanowania dla właściwej w tym wypadku zasady dalszego działania ustawy dawnej) oraz w drodze nadzwyczajnych i incydentalnych rozwiązań prawnych (...). Tymczasem przepisy art. 35 ust. 4 i 4¹ (...), które w tym wypadku arbitralnie odwołują się do daty 5 grudnia 1990 r., dopuszczając zarazem skrócenie okresu nieprzerwanego posiadania nieruchomości przez spółdzielnię mieszkaniową który byłby wymagany w myśl zasad ogólnych, zostały uchwalone w 2000 r. i w 2007 r. i weszły w życie bez odpowiednio długiej *vacatio legis*. Uniemożliwiło to dotychczasowym właścicielom efektywne przeciwstawienie się skutkom ‘zasiedzenia’, statuowanego w wymienionych przepisach art. 35”.

Wątpliwości dotyczą też trybu i zakresu orzekania sądowego: czy brak wpisu właściciela w ewidencji gruntów jest wystarczający do stwierdzenia nieustaloności właściciela, czy też istnieje powinność sprawdzenia starych dokumentów, np. dawnych ksiąg hipotecznych lub archiwów, czy choćby tylko sprawdzenia czy aby ktoś nie złożył w stosunku do spornej nieruchomości jeszcze nierozpatrzonego wniosku rewindykacyjnego. Tymczasem w takiej sytuacji wyłączone zostało stosowanie art. 511 k.p.c. w zakresie zobowiązującym do wskazania we wniosku o wszczęcie postępowania o zasiedzenie zainteresowanych w sprawie. Istnieje też wątpliwość, czy analizowana instytucja wymaga wytoczenia na podstawie art. 189 k.p.c. powództwa o ustalenie prawa własności, czy też konstatację tę ma poczynić sąd wskutek nieowocnego zastosowania trybu z art. 609 k.p.c. (ogłoszenie o postępowaniu). Wszystkie te wątpliwości mają swe źródło w przyjęciu konstrukcji nastąpienia skutku *ex lege* quasi-zasiedzenia, przy deklaratoryjności orzeczenia sądowego w tej sprawie.

TK zwrócił też uwagę, że „Właścicielem prywatnym, który może utracić prawo do gruntu wskutek ‘zasiedzenia’ przez spółdzielnię mieszkaniową, może być m.in. dawny właściciel nieruchomości, mający nadzieję na odzyskanie nieruchomości, niezasadnie mu odebranej po II wojnie światowej (...), jak również osoba wywłaszczona. Z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji nacjonalizacyjnej lub wywłaszczeniowej z powodu np. rażącego naruszenia prawa (...) można wystąpić bezterminowo. (...) Zatem w stosunku do tej grupy może się okazać, że zostaną one ‘pokrzywdzone na tej samej nieruchomości’ dwukrotnie, za PRL-u i za III RP”.

To wszystko przesądziło o niezgodności przepisu z art. 2 Konstytucji, a w szczególności z zasadą lojalności państwa wobec jednostek i zasadą precyzji regulacji. Niezgodność zakwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji ma taki charakter, że jednocześnie oznacza to jego niezgodność z art. 64 ust. 2 (równa ochrona praw majątkowych)

i ust. 3 (zakaz naruszania istoty prawa własności). Ochrona własności jest bowiem w zakwestionowanej regulacji zróżnicowana w zależności od tego czy budującym była spółdzielnia czy też inny podmiot, który nie może korzystać z tych regulacji. Ponadto, gorzej traktuje się właścicieli pozbawionych własności w trybie art. 35, niż w innym trybie (budowa na cudzym gruncie, zasiedzenie, wywłaszczenie). Ci ostatni mogą bowiem w procesie sądowym ochronić swoją własność. Zarazem przepisy te naruszyły konstytucyjne prawo gmin do własności. Jednocześnie przepisy naruszyły konstytucyjne prawo gmin do ochrony sądowej oraz prawo gmin do udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Ustawa pozbawia je bowiem własności bez jakiegokolwiek kompensacji.

2.2. Z kolei wyrokiem z dnia 21 grudnia 2005 r. TK orzekł, że przepisy art. 44 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustaw: o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Prawo energetyczne, o partiach politycznych, o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych, o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, Prawo telekomunikacyjne, o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, o spółdzielniach mieszkaniowych, o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001-2006, o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych oraz o utracie mocy ustawy o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe (Dz. U. Nr 154, poz. 1802; dalej jako ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r.) – są niezgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2, art. 20 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W myśl przepisów poddanych kognicji TK, z chwilą ustanowienia odrębnej własności lokali w nieruchomościach stanowiących własność spółdzielni mieszkaniowych, hipoteki obciążające te nieruchomości w dniu wejścia w życie ustawy (tj. w dniu 24 kwietnia 2001 r.) wygasają (art. 44 ust. 1). Spółdzielnia mieszkaniowa powinna obciążyć inną nieruchomość stanowiącą jej własność hipoteką, w celu zabezpieczenia wierzytelności poprzednio zabezpieczonej hipoteką, która wygasła (art. 44 ust. 2).

Przed nowelizacją dokonaną ustawą z dnia 21 grudnia 2001 r. art. 44 ust. 2 zawierał jeszcze dwa dodatkowe postanowienia, według których w razie braku nieruchomości, na której spółdzielnia mogłaby ustanowić ową „zastępczą” hipotekę, Skarb Państwa stawał się *ex*

lege poręczycielem wierzytelności, która stosownie do art. 44 ust. 1 utraciła zabezpieczenie, zaś do powstałego w ten sposób stosunku prawnego odpowiednie zastosowanie miały znajdować przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące umowy poręczenia. Z dniem 1 stycznia 2002 r. ta alternatywna forma zabezpieczenia została jednak ostatecznie wyeliminowana, wskutek czego wierzyciele spółdzielni mieszkaniowych nie dysponujących nieruchomościami, które mogłyby zostać obciążone na zasadzie art. 44 ust. 2 u.s.m., zostali całkowicie pozbawieni zabezpieczenia swych wierzytelności.

Pewne znaczenie dla niekorzystnego ukształtowania sytuacji prawnej wierzycieli spółdzielni mieszkaniowych miała również wykładnia, jaka na gruncie art. 44 ust. 1 i 2 przyjęła się w orzecznictwie sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego. Judykatura opowiedziała się za takim rozumieniem ust. 1, zgodnie z którym do wygaśnięcia hipoteki obciążającej nieruchomość spółdzielczą dochodziło z chwilą ustanowienia odrębnej własności chociażby jednego lokalu na rzecz podmiotu innego niż spółdzielnia. Sądy stały bowiem na stanowisku, że przyjęcie poglądu odmiennego (uznanie, że wygaśnięcie hipoteki następuje wraz z wyodrębnieniem wszystkich lokali znajdujących się na obciążonej nieruchomości), skutkowało by powstaniem hipoteki łącznej, określonej w art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm.), a tym samym wierzyciel danej spółdzielni mieszkaniowej mógłby żądać zaspokojenia w całości lub części zarówno od samej spółdzielni (jako właściciela części budynku mieszkalnego oraz gruntu, na którym tenże budynek został posadowiony), jak i od właścicieli poszczególnych lokali bądź też od spółdzielni i właścicieli lokali łącznie (art. 76 ust. 2 powołanej ustawy o księgach wieczystych i hipotece). Tymczasem konstruując przepis szczególny, a mianowicie art. 44 ust. 1, ustawodawca chciał – w ocenie sądów – uniknąć przedstawionych powyżej konsekwencji podziału nieruchomości.

Jednocześnie od uchwalenia ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wątpliwości nie budziło to, że art. 44 ust. 2 przyznawał wierzycielowi za ledwie roszczenie o ustanowienie hipoteki, czyli prawo o charakterze czysto obligacyjnym (skuteczne *inter partes*), w miejsce prawa rzeczowego (a więc skutecznego wobec wszystkich podmiotów w obrocie), ani też, że przedmiotowe roszczenie było egzekwowlane tylko o tyle, o ile spółdzielnia miała w swych zasobach inną nieruchomość lub gdy stała się jej właścicielem. Ponadto uwagę zwracał fakt, że nawet w razie ustanowienia hipoteki na podstawie ust. 2, wierzyciel mógł uzyskać w istocie słabsze zabezpieczenie aniżeli zabezpieczenie, które wygasło, ponieważ ustawa nie gwarantowała hipotece „zastępczej” pierwszeństwa przed obciążeniami nieruchomości, zwłaszcza hipotekami umownymi, które powstały wcześniej.

Wypowiadając się w sprawie SK 10/05 TK podkreślił, że: „(...) zakresu ochrony hipoteki (innych praw zabezpieczających) nie można ujmować tak szeroko, jak to czyni ustawodawca w odniesieniu do własności, a pośrednio także innych praw cywilnych, umożliwiających bezpośrednią eksploatację gospodarczą rzeczy lub prawa. (...) Nawet bowiem przepis normujący wygaśnięcie hipoteki wskutek zaistnienia określonych okoliczności, niezależnych od woli i zachowania się wierzyciela hipotecznego, przy dalszym istnieniu wymagalnej wierzytelności, którą ta hipoteka zabezpieczała, nie musi być *per se* uznany za sprzeczny z konstytucyjnymi standardami ochrony własności i innych praw majątkowych – o ile ustawodawca wprowadza inne i co najmniej równoważne środki ochrony interesów tegoż wierzyciela.”

Zaskarżone przepisy art. 44 ustawy nie spełniały tego wymogu, zdradzając wyraźną asymetryczność przyjętych instrumentów prawnych. Po pierwsze, wiązało się to z tym, że prawo rzeczowe, działające *erga omnes*, zostało zastąpione prawem skutecznym jedynie wobec spółdzielni (tzn. roszczeniem o ustanowienie hipoteki „zastępczej”). Po drugie, aktualizacja i możliwość efektywnego dochodzenia roszczenia wynikającego z art. 44 ust. 2 uzależnione były od faktycznego stanu majątkowego spółdzielni. Co więcej: na spółdzielnię będącą dotychczasowym dłużnikiem hipotecznym nie nałożono obowiązku ustanowienia żadnego zabezpieczenia osobistego, np. gwarancji bankowej albo ubezpieczenia kredytu. W konsekwencji ryzyko utraty zabezpieczenia zostało przerzucone na wierzycieli spółdzielni mieszkaniowych, tj. podmioty trzecie w stosunku do przekształceń własnościowych, dokonujących się w spółdzielniach.

Poza tym nie bez znaczenia okazał się również kierunek wykładni art. 44 ust. 1 zaaprobowany w orzecznictwie. Uznanie, że hipoteka na nieruchomości spółdzielczej wygasa wraz z wyodrębnieniem wszystkich lokali umożliwiałoby wierzycielowi hipotecznemu podjęcie – między datą zawarcia pierwszej umowy o ustanowienie odrębnej własności lokalu a wyodrębnieniem ostatniego z lokali – odpowiednich działań, zmierzających do realizacji już istniejących form zabezpieczenia wierzytelności, względnie do uzyskania innych. Natomiast przyjęcie poglądu, iż hipoteki, o których mowa we wskazanym przepisie, wygasają z chwilą ustanowienia odrębnej własności pierwszego lokalu (i to w sytuacji, gdy wpis do księgi wieczystej ma moc *ex tunc*, czyli od chwili złożenia stosownego wniosku) stawiało wierzycieli w położeniu „bez wyjścia.”

Dodatkowo na ocenę regulacji z art. 44 ust. 1 i 2 negatywnie rzutował też fakt, że ustawodawca nie zdecydował się na objęcie wierzycieli spółdzielni, którzy utracili zabezpieczenie hipoteczne pomocą państwa przewidzianą w przepisach innych ustaw, a nade

wszystko – w przepisach 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 ze zm.) oraz ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. o objęciu poręczeniami Skarbu Państwa spłaty niektórych kredytów mieszkaniowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1310 ze zm.).

TK doszedł zatem do wniosku, że unormowanie z art. 44 ust. 1 i 2 naruszało gwarancje wywodzone z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2, art. 20 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem TK między konstytucyjną zasadą równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych oraz zasadą równości wobec prawa, zachodzą genetyczne i treściowe związki. Art. 64 ust. 2 Konstytucji „dopełnia regulację zawartą w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1, nawiązując jednocześnie – w perspektywie konstytucyjnej regulacji ochrony własności – do ogólnej normy art. 32 ust. 1 zd. 1 Konstytucji (...). Dyrektywę równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych należy przy tym odnosić zarówno do sfery pozytywnych, jak i negatywnych obowiązków ustawodawcy, związanych z realizacją norm art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji. (...) na ustawodawcy zwykłym spoczywa (...) nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania uregulowań, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać.”

Już same art. 44 ust. 1 i 2 budziły pod tym względem istotne zastrzeżenia. Niemniej ostatecznie o trafności zarzutów kierowanych pod adresem norm zakodowanych w tych przepisach przesądziło zestawienie ich postanowień z treścią art. 44 ust. 4 ustawy. Przepis ten przewidywał bowiem, że w przypadku, gdy ustanowienie odrębnej własności lokali następuje równocześnie na rzecz wszystkich osób, którym przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu, hipoteka obciążająca nieruchomości stanowiącą własność spółdzielni mieszkaniowej obciąża wszystkie odrębne lokale, a wierzyciel, któremu przysługuje powstała na tej podstawie hipoteka łączna, obowiązany jest dokonać jej podziału między właścicieli odrębnych lokali, stosownie do ich udziałów we współwłasności nieruchomości wspólnych. W opinii TK „(...) z punktu widzenia wierzyciela hipotecznego mamy do czynienia z sytuacją, w której w zależności od trybu (czy też raczej – tempa) zmian własnościowych w obrębie zasobów mieszkaniowych spółdzielni – a więc okoliczności całkowicie niezależnej od jego woli, a nawet wiedzy – jego sytuacja prawna kształtuje się całkowicie odmiennie. Jeżeli bowiem odrębna własność lokali zostanie ustanowiona na rzecz niektórych tylko członków spółdzielni (albo nawet na rzecz wszystkich, lecz sukcesywnie), hipoteka na nieruchomości

wygaśnie (...). Jeżeli natomiast ustanowienie odrębnej własności następuje na rzecz wszystkich członków spółdzielni jednocześnie, zabezpieczenie utrzymuje się jako hipoteka łączna na prawach odrębnej własności lokali należących do podmiotów jurydycznie odrębnych od pierwotnego dłużnika hipotecznego.” To zróżnicowanie sytuacji prawnej wierzycieli spółdzielni (a ponadto również właścicieli odrębnych lokali, co jednak nie było przedmiotem zarzutu w omawianym przypadku) TK uznał za niedopuszczalne w świetle gwarancji płynących z art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

3.1. Przepis art. 35 ust. 4¹ utracił moc na skutek wyroku TK. W tym zakresie orzeczenie nie wymaga zatem wykonania. Ponieważ jednak z uzasadnienia wyroku wynika, iż podobne wątpliwości co do zakwestionowanego przepisu TK ma do art. 35 ust. 4, proponuje się uchylenie tego przepisu. Aczkolwiek w przeciwieństwie do dotychczasowej praktyki, negatywnie ocenionej przez TK, uchylenia tego należy dokonać ze stosownym *vacatio legis* – 2 miesięcy od ogłoszenia ustawy oraz ze stosownym przepisem przejściowym przewidującym, że do spraw wszczętych przed sądem w związku z ust. 4, stosuje się ten przepis. Pozwoli to spółdzielniom, którym zależy na wyjaśnieniu stanu prawnego gruntu, podjęcie stosownych kroków w tym kierunku. Zarazem rozwiązanie to nie uniemożliwia w przyszłości stosowania takich instytucji jak zasiedzenie, roszczenie o wykup albo sprzedaż – na ogólnych zasadach dotyczących wszystkich podmiotów.

Na wniosek Ministra Sprawiedliwości proponuje się także uchylenie w art. 35 ustępu 4²; przepis ten jest bowiem powiązany z ust. 4¹, który na mocy wyroku TK utracił moc.

3.2. Ustawą z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zamianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873 ze zm.), z dniem 31 lipca 2007 r. w art. 44 dodane zostały ust. 1¹ i 2¹, stanowiące – podobnie jak przepisy derogowane wyrokiem sądu konstytucyjnego – *lex specialis* w stosunku do art. 76 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece. Poza tym ustawodawca nadał nowe brzmienie art. 44 ust. 4. W ocenie projektodawcy zmiany te nie doprowadziły jednak do sanacji konstytucyjności ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych we wskazanym zakresie.

Krytyczne głosy pod adresem rozwiązań wprowadzonych nowelą z 14 czerwca 2007 r. można odnotować też w piśmiennictwie prawniczym (por. np. Ewa Bończak-Kucharczyk, „Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz”, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa

2008). Jednym z podnoszonych tam argumentów jest to, że jakkolwiek na gruncie art. 44 ust. 1¹ ustawodawca zrezygnował ze swoistego automatyzmu polegającego na wygaśnięciu hipoteki obciążającej nieruchomość, w której wyodrębniony zostaje choćby jeden lokal, to nadal nie można mówić o właściwym zabezpieczeniu interesów wierzycieli spółdzielni mieszkaniowych. W szczególności brak jest mechanizmu, który gwarantowałby wierzycielom skuteczne zaspokojenie się w sytuacji „kurczącego się” – wraz z wyodrębnianiem kolejnych lokali – substratu hipoteki. Jeżeli chodzi natomiast o ust. 2¹, gdzie pozostawiono konstrukcję wygaśnięcia hipoteki *ex lege*, to w tym przypadku w zamian za prawo skuteczne *erga omnes* wierzyciele wciąż uzyskują wyłączenie o ustanowienie hipoteki „zastępczej”, które może mieć znaczenie tylko wtedy, gdy spółdzielnia dysponuje innymi nieruchomościami. Poza tym przepisy art. 44 ust. 1¹ i 2¹ dość wąsko ujmują wierzytelności hipoteczne, gdyż odnoszą się zaledwie do kredytów, co siłą rzeczy musi prowadzić do stosowania art. 76 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece odnośnie do pozostałych hipotek.

Wobec tak poważnych mankamentów obowiązującej regulacji w projekcie proponuje się jej uchylenie. Zdaniem projektodawcy nie jest bowiem możliwe jej skuteczne naprawienie z poszanowaniem wszelkich zasad i wartości konstytucyjnych. Ewentualna ingerencja w treść art. 44 mogłaby prowadzić do dalszego pogłębienia problemu pokrzywdzenia niektórych wierzycieli hipotecznych, zwłaszcza że zakres zastosowania tego przepisu, jako odnoszącego się do hipotek istniejących w dniu 24 kwietnia 2001 r., jest i tak mocno ograniczony. Ponadto należy mieć na uwadze to, że po wyroku TK, a następnie po wejściu w życie ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw w mieniu spółdzielni mieszkaniowych doszło do przekształceń własnościowych, a to także stawia pod znakiem zapytania celowość nowelizacji art. 44. Doprecyzowanie i uzupełnienie postanowień zawartych w tym artykule nie może bowiem przekreślić roszczeń, z jakimi podmioty poszkodowane niekonstytucyjnym ustawodawstwem (nade wszystko nieprawidłowym wykonaniem wyroku z dnia 21 grudnia 2005 r.) mogłyby potencjalnie wystąpić do Skarbu Państwa.

Przepisy art. 44 ust. 1¹, 2¹ i 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych powinny więc zostać wyeliminowane z porządku prawnego (takie rozwiązanie sugerowane było skądinąd w opinii prawnej sporządzonej przez prof. dr hab. Krzysztofa Pietrzykowskiego do projektu objętego drukiem sejmowym nr 2544). W miejsce uchylanych uregulowań wejdą normy ogólne, w tym art. 76 ust. 4 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece będący podstawą podziału hipoteki obciążającej nieruchomość, z której wyodrębniono lokal

bądź wydzielono odrębną nieruchomość zabudowaną domem jednorodzinnym. Warto przy tym nadmienić, że powołany przepis zabezpiecza zarówno interesy wierzycieli hipotecznych, jak i osób uprawnionych z tytułu własności lokalu czy też nieruchomości zabudowanej domem jednorodzinnym, jako że tego pierwszego nie pozbawia możliwości zaspokojenia się, a właściciele lokali lub domów chroni przed dalej idącymi żądaniami niż związane z realizacją przypadającej na nich części hipoteki.

4. Konsultacje

W pismach Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowej Rady Notarialnej i Krajowej Rady Komorniczej nie zgłoszono zastrzeżeń do projektu. Minister Sprawiedliwości i Minister Skarbu Państwa wyrazili wątpliwości związane z przepisem przejściowym. Pierwotnie proponowane i ostatecznie utrzymane brzmienie tego przepisu trafniej jednak oddaje intencje projektodawcy, by uprawnienia spółdzielni wynikające z uchylanego przepisu art. 35 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wygasły, jeśli nie skorzystają one najpóźniej w okresie *vacatio legis* z możliwości wszczęcia postępowania sądowego. Konstrukcja nowelizacji może sugerować pozbawienie spółdzielni własności nieruchomości już nabytych. Niemniej w istocie, choć uchylany art. 35 ust. 4 sugerował, że spółdzielnie nabyły te nieruchomości z mocy prawa, a orzeczenie sądu ma charakter deklaratoryjny, to ze względu na konieczność prowadzenia postępowania dowodowego mającego na celu ustalenie spełnienia przesłanek z ust. 4, orzeczenie to miało charakter konstytutywny. Spółdzielnia bowiem, do dnia uprawomocnienia orzeczenia sądu, nie mogła twierdzić, że nieruchomość posiada nieustalony stan prawny.

Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa wyraziła wątpliwości związane z częstotliwością zmian ustawy. Z kolei Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP uznał zaproponowane *vacatio legis* za zbyt krótkie.

5. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 25 maja 2012 r.

BAS-WAPEiM-1198/12

Pani Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej
senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy o
spółdzielniach mieszkaniowych (przedstawiciel wnioskodawcy: senator
Andrzej Antoni Matusiewicz)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r. poz. 32) sporządza się następującą opinię:

I. Przedmiot projektu ustawy

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ma na celu wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2010 r. (P 34/08; publ. Dz. U. z 2010 r. Nr 207, poz. 1373) i z dnia 21 grudnia 2005 r. (SK 10/05; publ. Dz. U. z 2005 Nr 260, poz. 2184).

Proponowane zmiany polegają na uchyleniu przepisów przejściowych dotyczących nabywania własności nieruchomości, przenoszenia prawa odrębnej własności do lokalu spółdzielczego oraz przepisów dotyczących podziału nieruchomości stanowiącej własność spółdzielni, polegającego na ustanowieniu odrębnej własności choćby jednego lokalu na rzecz osoby innej niż spółdzielnia, obciążonej hipoteką.

Projekt zawiera przepis przejściowy. Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje spraw objętych zakresem projektu ustawy.

III. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Przepisy projektu ustawy pozostają poza zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

IV. Konkluzja

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Szef Kancelarii Sejmu

Lech Czapla

Warszawa, 25 maja 2012 r.

BAS-WAPEiM-1199/12

Pani Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna w sprawie stwierdzenia, czy senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Andrzej Antoni Matusiewicz) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ma na celu wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2010 r. (P 34/08; publ. Dz. U. z 2010 r. Nr 207, poz. 1373) i z dnia 21 grudnia 2005 r. (SK 10/05; publ. Dz. U. z 2005 Nr 260, poz. 2184).

Proponowane zmiany polegają na uchyleniu przepisów przejściowych dotyczących nabywania własności nieruchomości, przenoszenia prawa odrębnej własności do lokalu spółdzielczego oraz przepisów dotyczących podziału nieruchomości stanowiącej własność spółdzielni, polegającego na ustanowieniu odrębnej własności choćby jednego lokalu na rzecz osoby innej niż spółdzielnia, obciążonej hipoteką.

Projekt ustawy nie jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Szef Kancelarii Sejmu

Lech Czapla