



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

Warszawa, .....17...04. 2008r.

**RPO-579170-V-KD/08**

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 0-22827 64 53

Pan Cezary Grabarczyk

Minister Infrastruktury

*Szanowny Panie Ministrze*

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi dotyczące problemów związanych z rozliczeniem wkładów mieszkaniowych wpłaconych w przeszłości w związku z uzyskaniem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, a zwracanych aktualnie z powodu wygaśnięcia tego prawa. Analiza regulacji prawnych, dotyczących omawianego zagadnienia, prowadzi zdaniem Rzecznika do wniosku, że w obowiązującym prawie brak jest przepisów, które pozwalałyby na jednoznaczne określenie zasad, według których należy zwracać osobom uprawnionym wartość wkładu mieszkaniowego po wygaśnięciu spółdzielczego prawa do lokalu. Brak jest także przepisów, które pozwalałyby określić wysokość wkładu mieszkaniowego należnego od osoby, która uzyskuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, do którego wygasło lokatorskie prawo służące innej osobie. Taka sytuacja rodzi w praktyce spory i konflikty, a w konsekwencji pozycja prawna osób uprawnionych do otrzymania równowartości wkładu mieszkaniowego lub zobowiązanych do wniesienia takiego wkładu, w przypadku, gdy lokatorskie prawo służące innej osobie wygasło, nie jest należycie chroniona przez prawo.

Zgodnie z art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2001 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2003r., Nr 116, poz. 1119 ze zm.) sprawy nieuregulowane w ustawie, w tym w szczególności kwestie dotyczące wnoszenia, ustalenia i waloryzacji wkładu mieszkaniowego i budowlanego określają postanowienia statutu. Przepis ten w niezmienionej formie obowiązuje od wejścia w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Zarówno Prawo spółdzielcze, jak i ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych, (art. 10 ust. 2), określa wkład mieszkaniowy jako różnicę pomiędzy kosztem budowy przypadającym na lokal, do którego ma zostać przyznane spółdzielcze lokatorskie prawo, a uzyskaną przez spółdzielnię pomocą ze środków publicznych na sfinansowanie kosztów budowy lokalu.

Przepisy Prawa spółdzielczego, a następnie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych W brzmieniu obowiązującym przed ostatnią nowelizacją, zawierały także stosowne regulacje dotyczące zasad, na jakich obliczało się należność z tytułu wkładu mieszkaniowego zwracaną osobom uprawnionym po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Przepisy te - początkowo art. 218 § 4 w zw. z art. 229 § 1 Prawa spółdzielczego, a następnie art. 11 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych - przewidywały określone mechanizmy, pozwalające zwaloryzować kwotę zwracanego wkładu mieszkaniowego. W oparciu o te ogólne wytyczne zawarte w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, spółdzielnie mieszkaniowe uchwały szczegółowe rozwiązania dotyczące omawianych kwestii w statutach.

Obie wymienione ustawy przewidywały ponadto, jako zasadę, że członek uzyskujący spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, do którego lokatorskie prawo ustanowione na rzecz innej osoby wygasło, wnosił wkład mieszkaniowy w wysokości wypłaconej innej osobie.

Omówiony powyżej stan prawny uległ istotnej zmianie w związku ze zmianą ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dokonaną ustawą z 14 czerwca 2007r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw ( Dz. U. Nr 125 poz. 873). Mianowicie, w wyniku zmiany brzmienia art. 11 tej ustawy, przepis ten nie określa już zasad, według których mogłaby zostać dokonana waloryzacja równowartości wkładu mieszkaniowego zwracana osobie uprawnionej. Wskazany przepis wprowadza jako zasadę, z zastrzeżeniem art. 15 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, obowiązek zbywania przez spółdzielnię prawa własności lokalu, do którego spółdzielcze lokatorskie prawo wygasło, w drodze przetargu. W takim wypadku osobie uprawnionej spółdzielnia wypłaca wartość rynkową tego lokalu, z tym, że kwota przysługująca osobie uprawnionej nie może być wyższa od kwoty, jaką spółdzielnia uzyska od osoby obejmującej lokal w wyniku przetargu. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych nie przewiduje innych (poza wskazaną wyżej) form rozliczenia się z osobami uprawnionymi po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, nie określa już także, w jakiej wysokości ma wpłacić wkład mieszkaniowy osoba uzyskująca spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, do którego wygasło lokatorskie prawo służące innej osobie.

Ustawodawcy umknęło jednak, że w obowiązującym zarówno aktualnie, jak i poprzednio stanie prawnym, istnieją sytuacje, w których nie jest dopuszczalne zbycie własności lokalu w drodze przetargu, a mimo to istnieje obowiązek zwrotu osobom uprawnionym wkładu mieszkaniowego. Art. 15 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przyznaje w określonych wypadkach roszczenie o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że art. 7 ust. 5 ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nakazuje wprost, aby zgłoszone na piśmie roszczenia, o których mowa w art. 15 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, niezrealizowane do dnia wejścia w życie ustawy, były rozpatrywane na podstawie jej przepisów. Z uwagi na fakt, że wkład mieszkaniowy podlega

dziedziczeniu na zasadach ogólnych, możliwa i dopuszczalna jest sytuacja, w której jedna osoba będzie uprawniona do żądania ustanowienia na jej rzecz spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, zaś inna osoba będzie uprawniona do żądania zwrotu przez spółdzielnię równowartości wkładu mieszkaniowego. Z kolei art. 14 tej ustawy stanowi, że w przypadku, gdy po śmierci jednego z małżonków służące im wspólnie prawo lokatorskie przypada drugiemu, wkład mieszkaniowy podlega dziedziczeniu na zasadach ogólnych. Niestety, wobec braku stosownych regulacji w ustawie, we wszystkich tych sytuacjach nie wiadomo, według jakich zasad spółdzielnia ma określić wysokość wkładu mieszkaniowego, który wpłacić musi osoba realizująca roszczenie o ustanowienie na jej rzecz spółdzielczego lokatorskiego prawa. Nie wiadomo również według jakich zasad spółdzielnia ustalać ma wartość zwracanego wkładu mieszkaniowego. Wobec braku jakichkolwiek regulacji ustawowych dotyczących zasad ustalania równowartości wkładu mieszkaniowego w takich sytuacjach, uznać należy, że zgodnie z ogólną regułą zawartą w art. 8 pkt 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, spółdzielnia może kwestię tę ustalić całkowicie dowolnie w statucie spółdzielni, w tym także w sposób niekorzystny dla osoby uprawnionej do otrzymania równowartości wkładu lub zobowiązanej do uiszczenia takiej kwoty w związku z ustanowieniem (w przypadku małżonka pozostającego przy życiu - przyznaniem całego prawa) na jej rzecz spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Z kolei brak postanowień statutowych w tym zakresie skutkować będzie brakiem możliwości realizacji roszczeń osób uprawnionych, wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Wobec braku jakichkolwiek wytycznych ustawowych dotyczących sposobu waloryzacji zwracanej wartości wkładu mieszkaniowego, nie jest ponadto możliwa sądowa weryfikacja stanowiska stron pozostających w sporze, gdyż nie ma kryteriów, w oparciu o które sąd mógłby takiej weryfikacji dokonać.

Warto w tym miejscu wskazać również, że ani przepisy Prawa spółdzielczego ani ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przed ostatnią nowelizacją tej ustawy, nie określały daty, która stanowiłaby punkt odniesienia dla ustalenia wysokości zwaloryzowanego wkładu mieszkaniowego. W praktyce w grę wchodziły dwie daty - data wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu oraz z reguły znacznie późniejsza - data faktycznego opróżnienia lokalu, do którego lokatorskie prawo wygasło. Zgodnie z powołanym przepisem art. 8 pkt 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, a wcześniej art. 208 § 1 Prawa spółdzielczego była to zatem jedna ze spraw, którą spółdzielnia mogła swobodnie uregulować w statucie. Warto jednak pamiętać, że zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego w razie zawinionego przez członka spółdzielni mieszkaniowej niewykonania obowiązku zwrotu lokalu po wygaśnięciu prawa do lokalu mógł on domagać się zwrotu równowartości wkładu z daty ustania członkostwa za jednoczesnym zwrotem lokalu (wyrok z 15.02.1988r., sygn. II CR 11/1988, OSNC 1990/4-5/65). Sąd Najwyższy wyjaśnił, że zgodnie z przepisami Prawa spółdzielczego roszczenie o zwrot wkładu staje się wymagalne z datą ustania członkostwa w spółdzielni. Jeżeli jednak statut spółdzielni wiąże wypłatę wkładu z opróżnieniem lokalu, to oba świadczenia (opróżnienie lokalu i zwrot wkładu) stają się wymagalne z chwilą

wygaśnięcia członkostwa i jako świadczenia wzajemne w rozumieniu art.488 k.C. powinny być spełnione jednocześnie. W konsekwencji spółdzielnia mieszkaniowa może skutecznie podnieść zarzut niewykonania umowy i wstrzymać się ze spełnieniem świadczenia dopóty, dopóki druga strona nie zaoferuje świadczenia wzajemnego. Sąd Najwyższy przyjął więc jako zasadę, że równowartość wkładu ustala się według stanu na datę wygaśnięcia prawa do lokalu, a nie na datę faktycznego opróżnienia lokalu.

Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych w art. 11 ust. 2 zd. przyjęła początkowo, że roszczenie o wypłatę wkładu albo jego części staje się wymagalne z chwilą opróżnienia lokalu, natomiast od 15.01.2003r. przywróciła dotychczasową zasadę, iż warunkiem wypłaty wartości wkładu mieszkaniowego albo jego części jest opróżnienie lokalu, co zdaje się potwierdzać, iż analogicznie do poglądu Sądu Najwyższego, wartość wkładu mieszkaniowego ustala się na datę wygaśnięcia prawa do lokalu, natomiast wypłacana jest ona po opróżnieniu mieszkania. Obecnie, w wyniku zmiany treści art.11 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, brak jest w ustawie podstawy prawnej do ustalenia momentu wymagalności roszczenia o zwrot wkładu mieszkaniowego w przypadku, gdy spółdzielnia nie zbywa własności lokalu w wyniku przetargu lecz ustanawia spółdzielcze lokatorskie prawo na rzecz osoby uprawnionej. W konsekwencji nie wiadomo, na jaką datę należy określić wartość tego prawa, a jest to bardzo istotne dla zainteresowanych stron, gdyż powszechnie wiadomo, że z reguły pomiędzy datą wygaśnięcia lokatorskiego prawa a faktycznym opróżnieniem lokalu upływa dużo czasu. W większości przypadków nie ma w tym winy zobowiązanych do opróżnienia mieszkania, przykładowo, gdy oczekują oni na przyznanie im przez gminę lokalu socjalnego.

W świetle powyższych uwag, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, pozostawienie kwestii określenia wartości wkładów mieszkaniowych w przypadkach, w których spółdzielnia nie zbywa własności lokalu w drodze przetargu, tylko ustanawia spółdzielcze lokatorskie prawo do takiego lokalu na rzecz osoby uprawnionej (przyznaje prawo pozostałemu przy życiu małżonkowi), do uregulowania wyłącznie w statucie spółdzielni, prowadzi do osłabienia pozycji prawnej osób uprawnionych wobec spółdzielni, może czynić niemożliwym realizację służących im roszczeń majątkowych oraz utrudniać sądową ocenę powstających na tym tle sporów. Taka sytuacja jest niedopuszczalna z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich. Dlatego, zdaniem Rzecznika niezbędna jest nowelizacja ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych poprzez wprowadzenie do ustawy regulacji prawnych określających ogólne zasady ustalania wartości wkładów mieszkaniowych w opisanych powyżej przypadkach.

Na marginesie powyższych spostrzeżeń, Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zasygnalizować jeszcze jeden problem, który winien zostać jednoznacznie rozstrzygnięty w przepisach obowiązującego prawa. Jak wskazano wyżej, wkład mieszkaniowy podlega dziedziczeniu na zasadach ogólnych. W związku z tym, po śmierci osoby, której przysługiwało

spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, wkład mieszkaniowy przypada spadkobiercom zmarłego, natomiast określony w ustawie krąg osób może ubiegać się o przyjęcie w poczet członków i ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Nadal ponadto obowiązuje zasada jednopodmiotowości spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, czego konsekwencją jest to, że nawet jeśli ww. roszczenie przysługuje kilku osobom, tylko jedna z nich może zawrzeć ze spółdzielnią umowę o ustanowienie lokatorskiego prawa. Mechanizm wyboru takiej osoby został określony w art. 15 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W związku z tym bardzo często zdarza się, że osoba, której roszczenie o ustanowienie lokatorskiego prawa podlega realizacji, nie jest uprawniona do wkładu mieszkaniowego (w ogóle bądź w części) pozostałego po spadkodawcy. Podobna sytuacja występuje w przypadku, gdy po śmierci jednego z małżonków służące im wspólnie lokatorskie prawo do lokalu przypadnie drugiemu małżonkowi. Także wówczas wkład mieszkaniowy podlega dziedziczeniu na zasadach ogólnych (art. 14 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Ponieważ spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu jest prawem związanym z prawem do wkładu mieszkaniowego, w takiej sytuacji zachodzi potrzeba bądź uzupełnienia bądź wpłacenia całego wkładu mieszkaniowego. Nie jest natomiast jasne, jaki podmiot - osoba realizująca swoje roszczenie o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu (ew. małżonek, któremu przypadło prawo po śmierci drugiego małżonka) czy spółdzielnia mieszkaniowa - jest zobowiązany wobec osób uprawnionych do zwrotu kwoty wkładu mieszkaniowego pozostałego po spadkodawcy. Kwestia ta nie jest w ogóle uregulowana w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych, również w Prawie spółdzielczym brak było stosownych postanowień w tym zakresie. Tymczasem zagadnienie to ma duże znaczenie praktyczne, ponieważ spółdzielnie mieszkaniowe, z obawy przed roszczeniami spadkobierców o zwrot wkładu, wstrzymują się z realizacją nawet bezspornych roszczeń wynikających z art. 14 i 15 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych do czasu wyjaśnienia wszystkich spraw spadkowych, łącznie z dokonaniem działu spadku po osobie, której służyło spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu i wpacaniem przez osobę, na rzecz której prawo takie ma być ustanowione stosownej kwoty tytułem zabezpieczenia ewentualnych roszczeń spadkobierców o zwrot wkładu. Taka praktyka znacznie przedłuża procedurę realizacji roszczeń z art. 15 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i powoduje, że z uwagi na nałożenie *de facto* dodatkowych, nie przewidzianych wprost w ustawie, obowiązków finansowych na osobę uprawnioną do zawarcia umowy o ustanowienie prawa do lokalu, status prawny osób zajmujących mieszkanie pozostaje często w ogóle nieuregulowany. Tych niekorzystnych skutków prawnych możnaby uniknąć poprzez przyjęcie, że zobowiązanym do zwrotu wartości wkładu mieszkaniowego na rzecz spadkobierców jest osoba, która skorzystała z przyznanego jej w art. 15 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych roszczenia i zawarła ze spółdzielnią umowę o ustanowienie na jej rzecz spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu ( ew. małżonek, któremu po śmierci drugiego małżonka przypadło prawo do lokalu). W takim wypadku spółdzielnia mieszkaniowa byłaby zwolniona z obowiązku

badania wszystkich okoliczności związanych z dziedziczeniem wkładu i wzajemnymi rozliczeniami pomiędzy uprawnionymi.

Omawiana kwestia nie doczekała się dotąd rozstrzygnięcia w orzecznictwie sądowym. Również w literaturze przedmiotu brak jest jednoznacznych poglądów odnośnie tego, który podmiot - spółdzielnia mieszkaniowa, czy osoba uzyskująca spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu - jest zobowiązana do zwrotu wartości wkładu mieszkaniowego spadkobiercom. Wydaje się zatem, iż przy okazji stwierdzonej już przez Ministerstwo Infrastruktury, niewątpliwej potrzeby kolejnej nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, warto byłoby rozważyć wprowadzenie jednoznacznej regulacji prawnej w omawianym zakresie.

Powyższe uwagi przedstawiam Panu Ministrowi, działając na podstawie art. 16 ust, 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.), z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska Pana Ministra w zasygnalizowanych sprawach.

*Z poważaniem*

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

  
Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

## **Komunikat Biura Rzecznika Praw Obywatelskich**

### **dotyczący**

#### **wystąpienia RPO z dnia 17.04.2008r. do Ministra Infrastruktury**

#### **w sprawie problemów, jakie rodzi w praktyce wyeliminowanie z ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przepisów regulujących zasady obliczania wartości zwracanych wkładów mieszkaniowych**

#### **Przyczyna wystąpienia:**

Na gruncie analizy skarg wpływających do Rzecznika, a dotyczących sporów pomiędzy spółdzielniami mieszkaniowymi a skarżącymi, powstałych na tle rozliczeń z tytułu wkładów mieszkaniowych, Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Infrastruktury. W wystąpieniu tym dokonano analizy aktualnego stanu prawnego dotyczącego wskazanych rozliczeń.

#### **Przedmiot wystąpienia:**

Znowelizowana w dniu 14 czerwca 2007r. ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych wprowadziła zasadę, że mieszkania, do których wygasło spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu są zbywane w drodze przetargu na ustanowienie odrębnej własności lokalu. W takim wypadku osobie uprawnionej do otrzymania zwrotu wartości wkładu mieszkaniowego związanego z wygasłym prawem lokatorskim przysługuje kwota odpowiadająca wartości rynkowej lokalu, jednak nie więcej niż spółdzielnia uzyska za ten lokal w wyniku przetargu. Wprowadzenie powyższej zasady spowodowało, że z ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych usunięte zostały dotychczasowe regulacje określające mechanizm waloryzacji zwracanego wkładu mieszkaniowego. Ustawodawcy umknęło jednak, że w obowiązującym zarówno aktualnie, jak i poprzednio stanie prawnym, istnieją sytuacje, w których nie jest dopuszczalne zbycie własności lokalu w drodze przetargu, a mimo to istnieje obowiązek zwrotu osobom uprawnionym wkładu mieszkaniowego. Chodzi tu o następujące sytuacje: ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych przyznaje po śmierci współmałżonka spółdzielcze prawo do lokalu służące obojgu małżonkom, drugiemu z

nich - wówczas wkład mieszkaniowy dziedziczony jest na zasadach ogólnych, ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych przyznaje określonym osobom roszczenie o przyjęcie w poczet członków i zawarcie umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, do którego wygasło lokatorskie prawo innej osoby, przy czym także w takim wypadku nie zawsze ww. roszczenie jest równoznaczne z istnieniem prawa do wpłaconego przez osobę, której prawo wygasło, wkładu mieszkaniowego .

Aktualnie brak jest w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych przepisów, które określałyby sposób ustalenia wartości zwracanego wkładu mieszkaniowego wówczas, gdy lokal nie może być zbyty w drodze przetargu na ustanowienie odrębnej własności lokalu. Należy zatem uznać, że omawiana kwestia może być w sposób dowolny uregulowana w statucie spółdzielni.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, pozostawienie kwestii określenia wartości wkładów mieszkaniowych w przypadkach, w których spółdzielnia nie zbywa własności lokalu w drodze przetargu tylko ustanawia spółdzielcze lokatorskie prawo do takiego lokalu na rzecz osoby uprawnionej (przyznaje prawo pozostałemu przy życiu małżonkowi), do uregulowania wyłącznie w statucie spółdzielni, prowadzi do osłabienia pozycji prawnej osób uprawnionych wobec spółdzielni, może czynić niemożliwym realizację służących im roszczeń majątkowych oraz utrudniać sądową ocenę powstających na tym tle sporów. Taka sytuacja jest niedopuszczalna z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich. Dlatego, zdaniem Rzecznika niezbędna jest nowelizacja ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych poprzez wprowadzenie do ustawy regulacji prawnych określających ogólne zasady ustalania wartości wkładów mieszkaniowych w opisanych powyżej przypadkach. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił także uwagę na potrzebę określenia w przepisach prawa daty, na jaką wkład mieszkaniowy ma być waloryzowany, gdyż praktyka w tym zakresie nie jest jednolita. Rzecznik wskazał także, iż wskazane byłoby także jednoznaczne uregulowanie jaki podmiot - spółdzielnia, czy osoba realizująca swoje roszczenie o zawarcie umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, do którego wygasło lokatorskie prawo służące innej osobie - jest zobowiązany do zwrotu kwoty wkładu mieszkaniowego innym uprawnionym.



Dlatego też w wystąpieniu do Ministra Infrastruktury Rzecznik zwrócił się o przeanalizowanie poruszonych zagadnień i rozważenie konieczności nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych we wskazanym zakresie.

*Dotyczy sprawy: RPO-579170-V-KD/08*