



IV.511.342.2019.KD

Pani Jadwiga Emilewicz

**Minister Rozwoju
Pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich stale wpływają skargi dotyczące rozliczeń spółdzielni mieszkaniowej z osobami uprawnionymi po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Niestety, jak się zdaje główną przyczyną ciągłego występowania sporów w tym obszarze jest często zmieniający się i nieprecyzyjny stan prawny, w szczególności zaś treść art. 11 ustawy z dnia 15 grudnia 2001r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz.U. z 2018r., poz. 845). Regulacje zawarte w tym przepisie były przedmiotem wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich, uchwał wydawanych przez Sąd Najwyższy celem usuwania rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych, jak i oceny zgodności z Konstytucją RP, dokonywanej w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego. Nadal jednak przepisy art. 11 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych są przedmiotem wątpliwości w procesie stosowania prawa oraz krytyki ze strony obywateli, w kierowanej do Biura Rzecznika korespondencji.

W ostatnim czasie do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich został zgłoszony problem, wynikły na tle wykładni art. 11 ust. 2¹ wskazanej ustawy. Zgodnie z treścią tego przepisu w wypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego spółdzielnia wypłaca osobie uprawnionej wartość rynkową tego lokalu. Przysługująca osobie uprawnionej wartość rynkowa nie może być wyższa od kwoty, jaką spółdzielnia uzyska od osoby obejmującej lokal w wyniku przetargu przeprowadzonego przez spółdzielnię zgodnie z postanowieniami statutu. W zgłoszonej Rzecznikowi sprawie wartość rynkowa lokalu, ustalona w operacie szacunkowym sporządzonym przez rzeczoznawcę majątkowego na zlecenie spółdzielni mieszkaniowej była o kilkadziesiąt tysięcy niższa niż kwota, uzyskana następnie w wyniku przetargu na zbycie prawa własności tego lokalu, przeprowadzonego przez spółdzielnię zaledwie kilka miesięcy

później. Pomiędzy spółdzielnią a osoba uprawnioną do otrzymania wartości rynkowej lokalu powstał spór, czy wartość tę stanowi kwota określona przez rzeczoznawcę w operacie szacunkowym, czy też kwota uzyskana w wyniku przetargu. Spór ten został ostatecznie zakończony wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2019r.(sygn. IV CSK 617/17), który podzielając stanowisko zawarte w orzeczeniach sądu obu instancji stwierdził, że z przepisu art. 11 ust. 2¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie wynika konieczność odróżnienia wartości rynkowej lokalu od kwoty uzyskanej w wyniku przetargu. Z omawianego przepisu wynika jedynie, że wypłacana osobie uprawnionej wartość rynkowa lokalu nie może być wyższa od kwoty uzyskanej w wyniku przetargu, może być od niej natomiast niższa.

Warto wskazać, że podobny pogląd został wyrażony ostatnio w wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 18 listopada 2019r. (sygn. VACa 52/19). W ocenie Sądu Apelacyjnego w Warszawie „przetarg i cena w nim uzyskana jest korelatem wartości rynkowej lokalu, określonej na bazie operatu szacunkowego rzeczoznawcy majątkowego w takim tylko znaczeniu, że wartość rynkowa ustalona przez rzeczoznawcę majątkowego w prawidłowo sporządzonym operacie, należna osobie uprawnionej, nie może być wyższa od ceny uzyskanej w przetargu za dany lokal. Natomiast, gdy cena uzyskana w wyniku przetargu jest wyższa, tak jak w rozpoznawanej sprawie, różnica ta stanowi dochód spółdzielni (tak m.in. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 9 marca 2017r. , I ACa 58/16)”.

Jednakże sądy powszechne dokonują również odmiennej wykładni art. 11 ust 2¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w przedmiotowym zakresie. Przykładowo, w wyroku z dnia 8 lutego 2019r. (sygn. III Ca 1243/18) Sąd Okręgowy w Łodzi wskazał, że „wartością rynkową lokalu w rozumieniu ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (tj. Dz.U.2018 roku, poz. 845) jest wartość określona na podstawie przepisów działu IV rozdziału 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz.U. z 2018 roku, poz. 2204) (art. 2 ust. 4). Artykuł 151 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu sprzed 1 września 2017 roku stanowił, iż wartość rynkową nieruchomości stanowi najbardziej prawdopodobna jej cena, możliwa do uzyskania na rynku, określona z uwzględnieniem cen transakcyjnych, przy przyjęciu założeń, że: strony umowy były od siebie niezależne, nie działały w sytuacji przymusowej oraz miały stanowczy zamiar zawarcia umowy, a nadto upłynął czas niezbędny do wyeksponowania nieruchomości na rynku i do wynegocjowania warunków umowy. Cena nieruchomości stanowi zatem niejako konsekwencję wartości nieruchomości, jest jej pochodną. Artykuł 11 ust. 2¹ u.s.m. nakazuje wypłatę rynkowej wartości lokalu, którą określa wynik przeprowadzonego przetargu (a nie np. wycena rzeczoznawcy majątkowego). Zatem przetarg i cena w nim uzyskania jest korelatem wartości rynkowej lokalu. Wskazać również należy, że wszelkie szacunkowe wyliczenia, czy też ofertowe ceny sprzedaży lokali

nie odzwierciedlają wartości rynkowej, a więc takiej, jaką faktycznie zdecydował się uścić nabywca.” Dalej Sąd ten wskazuje, że „takie rozumienie wartości rynkowej potwierdza nowelizacja art. 151 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (dokonana art. 1 pkt 24 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 roku, poz. 1509). Obecna definicja wartości rynkowej nieruchomości mówi, że jest to szacunkowa kwota, jaką w dniu wyceny można uzyskać za nieruchomość w transakcji sprzedaży zawieranej na warunkach rynkowych pomiędzy kupującym a sprzedającym, którzy mają stanowczy zamiar zawarcia umowy, działają z rozeznaniem i postępują rozważnie oraz nie znajdują się w sytuacji przymusowej. Za wartość rynkową nieruchomości nie należy zatem przyjmować najbardziej prawdopodobnej ceny możliwej do uzyskania na rynku, lecz szacunkową kwotę, jaką według osoby dokonującej wyceny można uzyskać za nieruchomość w transakcji rynkowej zawieranej w konkretnym dniu. Z art. 11 ust. 2¹ u. s. m. wynika ponadto, że oszacowana na potrzeby przetargu wartość rynkowa stanowi cenę wyjściową, jako najniższą cenę minimalną możliwą do osiągnięcia w drodze przetargu, która może być w drodze ofert zwiększona propozycją oferentów.” W tym stanie rzeczy, w ocenie Sądu Okręgowego w Łodzi, uzasadnione było żądanie przez powoda, aby podstawę rozliczeń stanowiła kwota uzyskana przez spółdzielnię w drodze przetargu. Nie było zdaniem Sądu podstaw, aby przyjmować, że nadwyżka ponad kwotę ustaloną przez biegłego stanowi tylko dochód Spółdzielni.

W literaturze przedmiotu zdaje się dominować pogląd, iż „wartością rynkową” w rozumieniu przepisu art. 11 ust. 2¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest kwota uzyskana w wyniku przetargu przeprowadzonego przez spółdzielnię na zbycie prawa własności lokalu. Jak wskazuje K. Królikowska „procedura przetargu zapewnia uzyskanie aktualnej ceny /wyceny/ rynkowej prawa lokatorskiego w danym momencie spłaty zadłużenia kredytowego związanego z jego budową oraz wartości poczynionych na ten lokal nakładów dotychczas korzystającego z lokalu” (Prawo spółdzielcze i mieszkaniowe. Komentarz pod red. K. Osajdy, Warszawa 2018r., s. 864). R. Dzieczek wyjaśnia, że „Przetarg i cena w nim uzyskana jest korelatem wartości rynkowej lokalu określonej na bazie operatu szacunkowego rzeczoznawcy majątkowego. Co prawda ustawodawca wskazuje, że wynik przetargu modyfikuje należną dotychczasowemu członkowi kwotę zwaloryzowanego wkładu mieszkaniowego (oczywiście także kwotę należną następcy obejmującego lokal), stanowiąc, że nie może być większa niż ta uzyskana w przetargu, ale w istocie przetarg – o ile dojdzie do skutku – jest ostatecznym korelatem (w dół i w górę) wartości rynkowej ustalonej w operacie szacunkowym rzeczoznawcy majątkowego. Spółdzielnia nie może bowiem uzyskiwać korzyści kosztem swoich członków (art. 1 ust. 1a), przez co należy rozumieć także osobę uprawnioną do uzyskania wartości rynkowej

(byłego członka lub uprawnionego następcę prawnego).” (Roman Dziczek. Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów i wniosków sądowych, WKP 2018).

Wykładni przepisu art. 11 ust. 2¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie ułatwia ponadto fakt, iż według definicji, zawartej w art. 2 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wartością rynkową lokalu w rozumieniu ustawy jest wartość określona na podstawie przepisów działu IV rozdziału 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121, 50 i 650). Nie wiadomo, czy przepis art.11 ust.2¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, stanowiący, że wartość rynkowa nie może być wyższa od kwoty uzyskanej w przetargu stanowi przepis szczególny, modyfikujący regułę zawartą w art. 2 ust. 4 ustawy, czy też jego znaczenie jest inne.

W świetle dotychczasowych uwag należy stwierdzić, że w chwili obecnej nie ma jednej określonej linii orzeczniczej dotyczącej przedmiotowego zagadnienia. Wypowiedzi doktryny zdają się raczej skłaniać ku stanowisku, że w świetle treści art. 11 ust.2¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych „wartość rynkową lokalu” należną osobie uprawnionej stanowi kwota uzyskana przez spółdzielnię w wyniku przetargu na zbycie prawa własności lokalu. Tak też zdają się interpretować ten przepis osoby, które są stroną w sporze ze spółdzielnią mieszkaniową, dotyczącym rozliczenia należnej im kwoty. Osoby te podnoszą, że intencją ustawodawcy, który znowelizował ustawę w 2007r. było to, aby spółdzielnia mieszkaniowa nie uzyskiwała przysporzenia majątkowego w rezultacie wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, zaś kwota zwracana osobie uprawnionej miała stanowić wprost ekwiwalent tej kwoty, którą uiszcza osoba uzyskująca następnie tytuł prawny do zwolnionego lokalu.

Konieczne jest także wskazanie, że na powyższy problem zwrócił również uwagę Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 19 czerwca 2018r. (sygn. akt SK 34/14). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 11 ust. 2⁴ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim dotyczy sytuacji, w której wygaśnięcie prawa do lokalu nastąpiło przed wejściem w życie ustawy z dnia 14 czerwca 2007r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 125, poz. 873 ze zm.) jest niezgodny z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W tym zakresie, w uzasadnieniu wyroku Trybunał podjął de facto obszerną polemikę z wykreowaną na gruncie orzeczeń Sądu Najwyższego (por. wyrok z 29 czerwca 2010r., sygn. III CSK 295/09, wyrok z 25 lutego 2015r., sygn. IV CSK 353/14 i inne) normą międzyczasową nakazującą stosowanie regulacji art.11 ust. 2¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w brzmieniu nadanym nowelizacją z 2007r. do sytuacji, w których wygaśnięcie prawa do lokalu nastąpiło przed wejściem w życie tej nowelizacji. Odmienne niż Sąd Najwyższy, Trybunał Konstytucyjny uznał, że roszczenie osoby uprawnionej o wypłatę należną w związku z wygaśnięciem spółdzielczego

lokatorskiego prawa do lokalu jest ściśle związane z wierzytelnością, która przysługuje tej osobie do spółdzielni, i wraz z tą wierzytelnością (której ochronie służy) powstaje w chwili wygaśnięcia prawa do lokalu. Natomiast wymagalność tego roszczenia jest uzależniona w art. 11 ust. 2⁴ ustawy od opróżnienia lokalu przez osobę uprawnioną.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił również uwagę na fakt, że realizacja rozliczenia spółdzielni z osobą uprawnioną wymaga uwzględnienia także art. 7 ust. 1 oraz art. 11 ust. 2 ustawy. Zgodnie z tymi przepisami, osoba uprawniona powinna opróżnić lokal w ciągu trzech miesięcy po wygaśnięciu tytułu prawnego, natomiast spółdzielnia w tym samym terminie powinna ogłosić, zgodnie z postanowieniami statutu, przetarg na zbycie lokalu. „Spółdzielnia powinna, w celu wywiązania się ze swojego zobowiązania, ustalić (na koszt osoby uprawnionej – art. 11 ust. 2² in fine u.s.m.) wartość rynkową lokalu. Sposób określenia tej wartości (oszacowanie) określają przepisy działu IV rozdziału 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121, ze zm.). Na tej podstawie spółdzielnia powinna dokonać wypłaty. Należy sądzić, że – gdyby kwota uzyskana ze sprzedaży okazała się następnie niższa od wartości szacunkowej – spółdzielnia mogłaby żądać zwrotu wypłaconej nadwyżki.” Trybunał Konstytucyjny zauważa przy tym, że „art. 11 ust. 2¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przewiduje jedynie, że „[p]rzysługująca osobie uprawnionej wartość rynkowa” nie może być wyższa od ceny uzyskanej w przetargu. Jednak – jak stwierdza Trybunał - sama wypłata następuje na podstawie oszacowania i może stać się wymagalna już przed zakończeniem, a nawet przed wszczęciem przetargu. Przepisy milczą natomiast zarówno w kwestii trybu odzyskania przez spółdzielnię ewentualnej nadpłaty, jak w kwestii konsekwencji sytuacji, w której to uzyskana cena okaże się wyższa od wcześniejszego oszacowania. Trybunał Konstytucyjny stwierdza następnie, że „w praktyce niewątpliwie pojawiają się trudności z wykładnią tej niekompletnej regulacji, na co wskazuje się również w doktrynie”.

W kontekście rozważań Trybunału Konstytucyjnego zawartych w uzasadnieniu przywołanego wyroku, można jeszcze zasygnalizować wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 6 czerwca 2018r. sygn. I ACa 1439/17. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd stwierdza, że „ analiza powołanych przepisów /t.j. art. 11 ust. 2¹ i art. 11 ust.2⁴ - wtrącenie własne/ usprawiedliwia wniosek, że w warunkach wygaśnięcia takiego prawa jakiego do lokalu nr (...) przy ul. (...)w K. miał powód, stan wymagalności zgłoszonego przezeń roszczenia powstał już w dacie kiedy został spełniony [jako jedyny] warunek opisany przez art. 11 ust.2 (4) ustawy. Bez znaczenia dla tej jego cechy pozostawało natomiast to , czy i kiedy strona pozwana zorganizuje przetarg w wyniku którego prawo do tego lokalu nabędzie kolejny podmiot. Prawnie irrelevantnym pozostawało także z rozważanego punktu widzenia to, jaka sumę spółdzielnia uzyska tytułem ceny za to prawo od nabywcy. Postanowienie ustawy wskazuje jedynie na to, że uprawniony do świadczenia z tytułu rozliczenia nie może uzyskać w ten sposób więcej aniżeli kwota , którą spółdzielnia z tego

tytułu otrzymała. Prowadzi to do wniosku, że wynik przetargu jest o tyle doniosły dla relacji pomiędzy spółdzielnią a uprawnionym z tytułu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w zakresie rozliczenia o które chodziło w sporze stron, że gdyby kwota [uprzednio] wypłacona okazała się być wyższą od uzyskanej w wyniku procedury przetargowej, spółdzielni przysługiwałoby roszczenie o zwrot nadwyżki, jako pozbawionej podstawy prawnej.”

Wydaje się, że w świetle powyższych rozważań Trybunału Konstytucyjnego, należy przyjąć, że spółdzielnia mieszkaniowa ma obowiązek dokonać rozliczenia z osobą uprawnioną na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego, zaś następnie rozliczenie to może zostać skorygowane stosownie do wyniku przetargu. Jest jednak oczywiste, że takie rozwiązanie generuje spory, które wiążąco mogą być rozstrzygnięte wyłącznie przez sąd. Ponadto, dotychczasowa praktyka wskazuje, że spółdzielnie mieszkaniowe dokonują rozliczeń z osobą uprawnioną po przeprowadzeniu przetargu, nawet jeśli doszedł on do skutku po upływie terminu określonego w art. 11 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Przed uzyskaniem kwoty wylicytowanej na przetargu, rzadko która spółdzielnia mieszkaniowa dysponuje bowiem kwotą pieniężną, którą mogłaby zadysponować na rzecz osoby uprawnionej do uzyskania „wartości rynkowej” lokalu, do którego wygasło spółdzielcze lokatorskie prawo.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawione wyżej rozważania, świadczące o braku jednolitej wykładni pojęcia „wartości rynkowej lokalu” na tle art. 11 ust. 2¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, uzasadniają twierdzenie, że regulacja ustawowa w tej kwestii jest niewystarczająca i wymaga doprecyzowania. Obecny stan prawny rodzi bowiem istotne spory pomiędzy spółdzielnią mieszkaniową a osobą uprawnioną do uzyskania rozliczenia po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Spory te są na tyle poważne, że wymagają rozstrzygnięcia na drodze sądowej, zaś zapadające orzeczenia nie są jednolite. Ten stan rzeczy wywołuje krytykę ze strony zainteresowanych obywateli, bowiem nie rozumieją oni bardzo skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych, które z uwagi na brak precyzji przepisu, zmuszone są stosować sądy w tego typu sprawach. Tym bardziej, że nowelizacja ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z 2007r. funkcjonuje w świadomości społecznej jako ta, której celem było wzmocnienie pozycji prawnej osób posiadających prawa majątkowe w spółdzielni mieszkaniowej i likwidacja możliwości odnoszenia przez spółdzielnię mieszkaniową korzyści kosztem takich osób.

Przedstawione uwagi przekazuję Pani Minister działając na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2179 ze zm.) z prośbą o rozważenie zasadności podjęcia prac legislacyjnych dotyczących doprecyzowania treści art. 11 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych we

wskazanym zakresie. Będę również wdzięczny za przedstawienie stanowiska Pani Minister w kwestii wykładni pojęcia „wartości rynkowej lokalu” na gruncie obecnego brzmienia art. 11 ust.2¹ ustawy oraz wpływu wyniku przetargu na określenie tej wartości.