



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA**

Warszawa, dnia 15 lipca 2009 r.

Druk nr 613

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Bohdan Paszkowski.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

USTAWA

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⁾) w art. 44:

1) ust. 2¹ otrzymuje brzmienie:

"2¹. Dokonanie podziału, o którym mowa w ust. 1¹, powoduje wygaśnięcie istniejącej w dniu wejścia w życie ustawy hipoteki zabezpieczającej kredyt, z którego środki finansowe przeznaczono na potrzeby innej nieruchomości. W celu zabezpieczenia kredytu zabezpieczonego poprzednio hipoteką, która wygasła, spółdzielnia niezwłocznie obciąży hipoteką nieruchomość, na potrzeby której przeznaczone zostały środki pochodzące z tego kredytu, lub inną nieruchomość, o której mowa w art. 40. Jeżeli ustanowienie nowej hipoteki nie jest możliwe lub nie zapewnia ona wierzycielowi hipotecznemu dostatecznego zabezpieczenia, wierzyciel może żądać od spółdzielni ustanowienia dodatkowego zabezpieczenia w odpowiednim terminie.";

2) po ust. 3 dodaje się ust. 3¹ i 3² w brzmieniu:

"3¹. W przypadku podziału nieruchomości stanowiącej własność spółdzielni, polegającego na ustanowieniu odrębnej własności choćby jednego lokalu na rzecz osoby innej niż spółdzielnia, obciążonej hipoteką istniejącą w dniu wejścia w życie ustawy, zabezpieczającą inną wierzytelność niż ta, o której mowa w ust. 1¹, hipoteka łączna nie powstaje.

3². Jeżeli w przypadku, o którym mowa w ust. 3¹, wartość pozostałej części nieruchomości, w której ustanowiono odrębną własność lokalu, nie zapewnia

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 oraz z 2009 r. Nr 65, poz. 545.

wierzycielowi hipotecznemu dostatecznego zabezpieczenia, wierzyciel może żądać od spółdzielni ustanowienia dodatkowego zabezpieczenia w odpowiednim terminie.";

3) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

"4. Przepisy ust. 1¹, 2¹, 3¹ i 3² stosuje się odpowiednio w przypadku ustanowienia odrębnej własności lokalu w nieruchomości położonej na gruncie, którego spółdzielnia jest użytkownikiem wieczystym."

Art. 2.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 grudnia 2005 r. (sygn. akt SK 10/05), stwierdzającego niezgodność art. 44 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.; dalej także jako u.s.m.), 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.) z Konstytucją.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja orzeczenia opublikowana została w Dz. U. Nr 260, poz. 2184 (dzień publikacji wyroku: 29 grudnia 2005 r.). Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem zamieszczony został w OTK Z.U. z 2005 r., Nr 11A, poz. 139.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 44 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych. z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2, art. 20 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał zakwestionował art. 44 ust. 1 i 2 u.s.m. w następującym brzmieniu:

„1. Z chwilą ustanowienia odrębnej własności lokali w nieruchomościach stanowiących własność spółdzielni mieszkaniowych, hipoteki obciążające te nieruchomości w dniu wejścia w życie ustawy wygasają.

2. W wypadkach, o których mowa w ust. 1, spółdzielnia mieszkaniowa obciąży inną nieruchomość stanowiącą jej własność hipoteką, w celu zabezpieczenia wierzytelności poprzednio zabezpieczonej hipoteką, która wygasła.”.

Przed nowelizacją dokonaną ustawą z dnia 21 grudnia 2001 r. wyżej przytoczony art. 44 ust. 2 u.s.m. 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 znajdować miały przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące umowy poręczenia. Z dniem 1 stycznia 2001 r. ta alternatywna forma zabezpieczenia została jednak ostatecznie wyeliminowana, skutkiem 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 u.s.m. przyjęła się w orzecznictwie sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego. Otóż, 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 (tj. uznanie, że wygaśnięcie hipoteki następuje wraz z wyodrębnieniem wszystkich lokali znajdujących się na obciążonej nieruchomości), skutkowałoby powstaniem hipoteki łącznej, przewidzianej w art. 76 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 – patrz art. 76 ust. 2. Tymczasem konstruując przepis szczególny (art. 44 ust. 1 u.s.m.) ustawodawca chciał – w ocenie sądów – uniknąć przedstawionych konsekwencji podziału nieruchomości.

Art. 44 ust. 1 i 2 u.s.m. zdradzały więc wyraźną asymetryczność przyjętych instrumentów prawnych: 1) prawo rzeczowe, a więc skuteczne *erga omnes*, zostało w tym wypadku zastąpione prawem skutecznym jedynie wobec spółdzielni (tzn. roszczeniem o ustanowienie hipoteki „zastępczej”); 2) aktualizacja i możliwość efektywnego dochodzenia roszczenia wynikającego z art. 44 ust. 2 u.s.m. uzależnione były od faktycznego stanu majątkowego spółdzielni; 3) na spółdzielnię będącą dotychczasowym dłużnikiem hipotecznym nie nałożono obowiązku ustanowienia żadnego zabezpieczenia osobistego, np. gwarancji bankowej albo ubezpieczenia kredytu; wobec braku takiej regulacji 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 także kierunek wykładni art. 44 ust. 1 u.s.m. zaaprobowany w orzecznictwie sądowym. Jak zauważył Trybunał, uznanie, że hipoteka na nieruchomości spółdzielczej wygasa w momencie wyodrębnienia wszystkich lokali umożliwiałoby wierzycielowi hipotecznemu podjęcie (pomiędzy datą zawarcia umowy o ustanowienie własności pierwszego lokalu a ustanowieniem odrębnej własności ostatniego z lokali) odpowiednich działań, zmierzających do realizacji istniejących czy też uzyskania innych form zabezpieczenia wierzytelności. Natomiast opowiedzenie się za rozwiązaniem, wedle którego hipoteki, o których mowa w art. 44 ust. 1 u.s.m. wygasają z chwilą ustanowienia odrębnej własności pierwszego lokalu (i to w sytuacji, gdy wpis do księgi wieczystej wywiera skutki *ex tunc*, czyli od chwili złożenia stosownego wniosku) stawiało wierzycieli w położeniu „bez wyjścia.”.

O trafności zarzutów kierowanych pod adresem norm zakodowanych w zakwestionowanych przepisach przesądziło też zestawienie ich postanowień z treścią art. 44 ust. 4 u.s.m. Ten ostatni przepis przewidywał bowiem, że w przypadku, gdy ustanowienie odrębnej własności lokali następuje jednocześnie na rzecz wszystkich członków spółdzielni, hipoteka obciążająca nieruchomość 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. Według Trybunału Konstytucyjnego, „(...) 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 zatem okoliczności całkowicie niezależnej od jego woli, a nawet wiedzy – jego sytuacja prawna kształtuje się całkowicie odmiennie: jeżeli odrębna własność lokali zostanie ustanowiona na rzecz niektórych tylko członków

spółdzielni (a nawet na rzecz wszystkich, tyle że sukcesywnie), hipoteka na nieruchomości wygaśnie, podczas gdy w razie ustanowienia odrębnej własności 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.”.

2.2. Na mocy art. 1 pkt 34 ustawy 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 u.s.m. dodane zostały ust. 1¹ i 2¹, jak również zmienione zostało brzmienie art. 44 ust. 4 tejże ustawy.

Art. 44 ust. 1¹ u.s.m. stanowi niewątpliwie *lex specialis* w stosunku do art. 76 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, a mianowicie: przesądza, że w razie podziału nieruchomości będącej własnością spółdzielni, polegającego na ustanowieniu odrębnej własności choćby jednego lokalu na rzecz osoby innej niż spółdzielnia, hipoteka łączna nie powstaje, jeżeli przedmiotowa nieruchomość obciążona jest hipoteką, która istniała już w dniu wejścia w życie ustawy (24 kwietnia 2001 r.) i zabezpieczała kredyt, z którego środki finansowe przeznaczono na potrzeby tej nieruchomości. Członek spółdzielni mieszkaniowej, na rzecz której spółdzielnia dokonuje przeniesienia prawa odrębnej własności lokalu lub budynku i który dokonał wszystkich spłat określonych w przepisach u.s.m., uzyskuje prawo odrębnej własności lokalu lub nieruchomości bez obciążeń hipotecznych, z zastrzeżeniem art. 45 ust. 1 u.s.m. (przepis ten wprowadza zasadę kontynuacji obciążeń hipotecznych ustanowionych na takich ograniczonych prawach rzeczowych jak: spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego oraz spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu użytkowego, w tym na spółdzielczym prawie do garażu, a ponadto także na prawach do domów jednorodzinnych i na lokalach mieszkalnych budowanych w celu przeniesienia ich własności na rzecz członków – por. art. 2 ust. 1 w zw. z art. 52 u.s.m.).

Z kolei dodany w art. 44 ust. 2¹ u.s.m. przewiduje, że dokonanie podziału, o którym mowa w ust. 1¹, powoduje wygaśnięcie hipoteki, która obciążała nieruchomość w dniu wejścia w życie ustawy i została ustanowiona dla zabezpieczenia kredytu, z którego środki finansowe przeznaczono na potrzeby innej nieruchomości. W celu zabezpieczenia tego kredytu, spółdzielnia powinna niezwłocznie obciążyć hipoteką nieruchomość, na potrzeby której przeznaczone zostały pochodzące z niego środki, lub inną nieruchomość stanowiącą mienie spółdzielni określone w art. 40 u.s.m.

Jeżeli chodzi zaś o art. 44 ust. 4 u.s.m. w nowym brzmieniu, to dotyczy on obecnie zupełnie innej kwestii aniżeli przed nowelizacją, albowiem nakazuje odpowiednie stosowanie przytoczonych powyżej ust. 1¹ oraz 2¹ w sytuacji, gdy dochodzi do ustanowienia odrębnej własności lokalu w nieruchomości położonej na gruncie oddanym spółdzielni w użytkowanie wieczyste.

Nie da się ukryć, iż *ratio legis* przedstawionych rozwiązań sprowadza się przede wszystkim do wzmocnienia ochrony osób, na rzecz których ustanowiona zostaje odrębna własność lokalu (odnosi się to zwłaszcza do jednoznacznego wskazania w ust. 1¹, że instytucja hipoteki łącznej nie znajduje zastosowania oraz do zniesienia – poprzez zmianę brzmienia ust. 4 – dotychczasowych różnic pomiędzy trybem, w którym dochodzi do jednoczesnego wyodrębnienia wszystkich lokali, a trybem sukcesywnego ustanawiania odrębnej własności poszczególnych lokali). W tym zakresie bez wątplenia analizowane uregulowania czynią zadość wskazaniom Trybunału Konstytucyjnego zawartym tak w uzasadnieniu wyroku z dnia 21 grudnia 2005 r., jak i we wspomnianym postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 18 stycznia 2006 r. Na uwagę zasługuje również to, że ustawodawca zrezygnował w znacznej mierze ze swoistego automatyzmu polegającego na wygaśnięciu hipoteki obciążającej nieruchomość, w której wyodrębniony zostaje choćby jeden lokal (konstrukcja taka pozostawiona została jedynie w ust. 2¹, przy czym w myśl tego przepisu wygasają tylko hipoteki zabezpieczające kredyty zaciągnięte na potrzeby innych nieruchomości). Niemniej w piśmiennictwie pojawiły się opinie, iż nowelizacja u.s.m. nie doprowadziła do usunięcia wszystkich mankamentów poprzedniej regulacji (E. Bończak-Kucharczyk, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2008). W szczególności nadal nie można mówić o odpowiednim zabezpieczeniu interesów wierzycieli spółdzielni w sytuacji, gdy zgodnie z art. 44 ust. 2¹ u.s.m. przysługujące im hipoteki wygasają – wciąż w miejsce prawa skutecznego *erga omnes* wchodzi roszczenie o ustanowienie hipoteki „zastępczej” skuteczne jedynie wtedy, gdy spółdzielnia dysponuje nieruchomościami wymienionymi w tym przepisie. Poza tym omawiane przepisy dość wąsko ujmują wierzytelności hipoteczne, jako że mowa jest w nich wyłącznie o kredytach, co musi prowadzić do stosowania art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece we wszystkich pozostałych przypadkach. Trudno więc uznać, że postulaty Trybunału zostały w pełni zrealizowane.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Mając na uwadze konieczność pełnego wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 grudnia 2005 r., kierując się brzmieniem sentencji wyroku oraz jego uzasadnieniem, proponuje się uzupełnienie postanowień art. 44 u.s.m. Należy w nim dodać nowe jednostki redakcyjne (ust. 3¹ i 3²), które wykluczałyby powstanie hipoteki łącznej w razie wyodrębnienia lokalu położonego w budynku mieszkalnym, który to znajduje się na nieruchomości obciążonej hipoteką istniejącą w dniu wejścia w życie ustawy i zabezpieczającą inną wierzytelność niż kredyt, o którym mowa w art. 44 ust. 1¹ u.s.m., a ponadto przyznawałyby wierzycielowi spółdzielni mieszkaniowej roszczenie o ustanowienie odpowiedniego zabezpieczenia dodatkowego w wypadku, gdy w oparciu o art. 44 ust. 2¹ u.s.m. hipoteka „zastępcza” nie mogła być ustanowiona lub gdy hipoteka taka nie stanowi wystarczającego zabezpieczenia wierzytelności. Podobne roszczenie powinno przysługiwać wierzycielowi także wtedy, gdy wskutek zmniejszenia się substratu hipoteki w wyżej opisanej sytuacji (tzn. przy innej wierzytelności aniżeli kredyt), jego zabezpieczenie jest niedostateczne. Poza tym konsekwencją proponowanej zmiany jest nowelizacja art. 44 ust. 4 u.s.m., a ściślej rzecz biorąc – uzupełnienie treści tego przepisu poprzez rozszerzenie zawartego w nim odesłania.

Niezależnie od powyższego, w art. 44 ust. 2¹ u.s.m. należy zastąpić zwrot: „hipoteki obciążającej nieruchomość w dniu wejścia w życie ustawy zabezpieczającej kredyt” – zwrotem: „istniejącej w dniu wejścia w życie ustawy hipoteki zabezpieczającej kredyt”.

4. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

.....

T ł o c z o n o z p o l e c e n i a M a r s z a ł k a S e n a t u

.....