



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Wspólne posiedzenie
Komisji Gospodarki Narodowej (188.),
Komisji Ustawodawczej (319.)
oraz Komisji Budżetu
i Finansów Publicznych (174.)
w dniu 24 września 2014 r.

VIII kadencja

Porządek obrad:

1. Pierwsze czytanie projektu ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 705).

(Początek posiedzenia o godzinie 9 minut 41)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Gospodarki Narodowej Kazimierz Kleina)

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Otwieram wspólne posiedzenie Komisji Ustawodawczej, Komisji Gospodarki Narodowej oraz Komisji Budżetu i Finansów Publicznych.

Przedmiotem naszego posiedzenia jest: pierwsze czytanie projektu ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw.

Czy są uwagi do porządku naszego posiedzenia? Nie ma.

Czy w posiedzeniu uczestniczą osoby prowadzące działalność lobbingową w rozumieniu prawa? Nie.

W takim razie przystępujemy do rozpatrzenia naszego punktu.

Raz jeszcze bardzo serdecznie wszystkim witam.

Proszę przedstawiciela wnioskodawców, senatora Aleksandra Świeykowskiego, o zabranie głosu i krótkie przedstawienie ustawy.

Równocześnie przypominam paniom i panom senatorom, że już w dniu wczorajszym wspominałem o tym, że na stronie internetowej Senatu pod właśnie tym punktem są opinie, które dotyczą tego projektu ustawy, zresztą te informacje wszyscy członkowie komisji otrzymali wcześniej, ale mieli okazję zapoznać się także z tymi uwagami, a więc mam nadzieję, że łatwiej będzie nam procedować nad tą ustawą.

Bardzo proszę senatora wnioskodawcę, przedstawiciela wnioskodawców senatora Aleksandra Świeykowskiego o zabranie głosu.

(*Głos z sali:* Nie ma go. Może poprosimy panią legislator.)

Skoro nie ma przedstawiciela wnioskodawców, to pani legislator. Bardzo proszę.

Starszy Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Aldona Figura:

Dziękuję bardzo.

Aldona Figura, Biuro Legislacyjne.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Przedstawiony projekt ustawy powstał na skutek rozpatrzenia petycji przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Petycja pochodziła od Spółdzielni

Mieszkaniowej Lokatorsko-Własnościowej „Politechnik” ze Szczecina, która przedstawiła postulat ujednoczenia przepisów dotyczących możliwości ustanawiania odrębnej własności lokali wybudowanych przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Celem tej zmiany miało być wyeliminowanie wątpliwości wynikających z istniejących przepisów odnoszących się do zakazu przekształceń, które są podstawą odmowy dokonywania przekształceń praw do lokalu w przypadku mieszkań w zasobach spółdzielni mieszkaniowych. Chodziło tutaj o art. 15e ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz art. 17 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw.

Pokrótce, nie rozszerzając tego nadto, powiem, o co chodzi. Problem polegał na tym, że w art. 17 ust. 3 była ogólna norma zakazująca dokonywania przekształceń lokali w spółdzielniach mieszkaniowych i zasobach towarzystw budownictwa społecznego, lokali, które zostały wybudowane przy udziale kredytu mieszkaniowego pochodzącego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Krajowy Fundusz Mieszkaniowy został zamknięty, już go nie ma, a jeśli chodzi o lokale, które były przy jego użyciu wybudowane, to początkowo był zakaz ich wyodrębniania na własność, przekształcenia na własność, ale ustawodawca z upływem czasu, to jest od 2009 r., pozwolił te mieszkania przekształcać na własność. W związku z tym zostały uchylone przepisy w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych, przepisy dotyczące zakazu wyodrębniania takich mieszkań, a w ustawie o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego zostały wprowadzone przepisy dotyczące TBS, na mocy których te mieszkania wybudowane na wynajem zostały uwolnione i umożliwiono ich przekształcanie. Dodatkowo powstał rozdział w ustawie o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, który to określał nowe zasady finansowania i nowe programy rządowe. Powstała jednak taka sytuacja, że na gruncie orzecznictwa Sąd Najwyższy dokonuje takiej wykładni przepisów, która nie pozwala na przekształcanie mieszkań w spółdzielniach mieszkaniowych. Sąd dokonuje niewłaściwej wykładni przepisów, uznając, że art. 15e ust. 2 tej ustawy zastąpił uchylony przepis o bardzo podobnym brzmieniu, art. 20 ust. 2 tej ustawy – on został uchylony ze względu właśnie na uwolnienie tych mieszkań do wyodrębniania na własność. Sąd Najwyższy dokonuje takiej interpretacji, że

ten nowy rozdział 2a dodany do ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego jest jakby kontynuacją tego programu. A nie jest. Krajowy Fundusz Mieszkaniowy został zlikwidowany, a przepisy art. 15a i następne to są w ogóle przepisy dotyczące zupełnie innej formy popierania budownictwa mieszkaniowego. Jest kilka orzeczeń Sądu Najwyższego, w których właśnie taka wykładnia jest stosowana, i ta wykładnia jest podstawą do odmowy przekształceń, dodatkowo na przykład notariusze też odmawiają itd.

W związku z tym powstał taki projekt, żeby uchylić tę ogólną normę zakazującą przekształceń, ponieważ de facto ten przepis jest pusty, nie ma już jakby takich mieszkań, w stosunku do których obowiązuje zakaz przekształceń. Jeżeli chodzi zaś o art. 15e ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, który postulowano usunąć albo zmienić, to od tego komisja odstąpiła z tego powodu, że tak jak powiedziałam, jest to zupełnie inny program, te przepisy dotyczą zupełnie innych, nowych form popierania, które dodatkowo – co należy podkreślić – jeszcze nie zostały uruchomione. Można, i ta niewłaściwa wykładnia oczywiście funkcjonuje... Projekty ustaw, które doprowadzały do takich zmian mających na celu uwolnienie mieszkań, żeby umożliwić ich wyodrębnienie na własność, wskazywały konkretnie, na czym te zmiany mają polegać, co będzie po likwidacji Krajowego Funduszu Mieszkaniowego i jaki jest cel powstania przepisów określających nowe formy popierania budownictwa mieszkaniowego. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Dziękuję bardzo.

Tak jak wspomniałem, otrzymaliśmy jako senatorowie opinie do projektu tej ustawy ministra finansów, przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa, pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, Banku Gospodarstwa Krajowego, prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Krajowej Rady Komorniczej, ministra sprawiedliwości, ministra infrastruktury i rozwoju, Prokuraturii Generalnej, Związku Rewizyjnego Spółdzielni Mieszkaniowych i Krajowej Rady Notarialnej. Tak więc jest to spory materiał i jest sporo uwag, generalnie wspierających te przepisy.

Teraz bardzo proszę o krótką opinię przedstawicieli Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju

Bardzo proszę, pan dyrektor Stanisław Kudroń.

Zastępca Dyrektora Departamentu Mieszkalnictwa w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Stanisław Kudroń:

Zastępca dyrektora Departamentu Mieszkalnictwa. Szanowni Przewodniczący! Wysokie Komisje!

Na posiedzeniach, kilku posiedzeniach, Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w trakcie omawiania tej inicjatywy ustawodawczej, jak również związanej z nią petycji spółdzielni mieszkaniowej, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju generalnie wyrażało poparcie dla tej inicjatywy przedłożonej w druku nr 705. Niemniej

jednak minister Paweł Orłowski, podsekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, wskazywał, że inicjatywa legislacyjna w przedłożonym kształcie na pewno – taka jest nasza ocena – nie spowoduje wyeliminowania wszystkich wątpliwości związanych ze stosowaniem przepisów ustawy. Konkretnie chodzi o art. 15 ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, czyli ten przepis, który – jak pani legislator powiedziała – przez sąd czy sądy w kilku orzeczeniach był interpretowany jako obowiązujący zakaz przekształceń. Część izb notarialnych, dwie izby notarialne, notariusze, powołując się na ten przepis, odmawiają przeprowadzenia aktów notarialnych w przypadku spółdzielni mieszkaniowych, zatem również uważają, że ten przepis jest zakazem przekształceń generalnie stosowanym także do mieszkań wybudowanych ze środków byłego KFM. Bez wzruszenia tego przepisu, nie poprzez uchylenie, jak proponowała spółdzielnia mieszkaniowa wnosząca petycję, ale poprzez wprowadzenie w rozdziale 2a ustawy o niektórych formach popierania budownictwa takiego przepisu, który by mówił wyraźnie, że ten zakaz nie ma zastosowania do mieszkań, które zostały wybudowane ze środków byłego KFM, że ma zastosowanie – czytaj: tylko – do mieszkań, które powstały czy powstaną tak naprawdę na podstawie nowego rozdziału ustawy, rozdziału, który określa instrumenty wsparcia społecznego budownictwa czynszowego po likwidacji KFM, że ten przepis tylko do tych mieszkań ma zastosowanie... Takie uściślenie przepisów ustawy wyeliminuje jakiegokolwiek wątpliwości w tym zakresie.

Przypomnę, że to jest kwestia orzeczenia Sądu Najwyższego w składzie siedmiu sędziów, którzy w tym przepisie dopatrywali się jednak zakazu przekształceń, to jest kwestia również notariuszów, to jest kwestia tego, że ministerstwo od 2011 r. co najmniej trzykrotnie odpowiadało rzecznikowi praw obywatelskich, który przedstawiał opinie, że to jest zakaz przekształceń.

Stojąc na stanowisku – bo ministerstwo zgadza się, jeśli chodzi o podejście legislacyjne – że przepis art. 15e ust. 2 w rozdziale 2a nie stanowi zakazu przekształceń... To, legislacyjnie podchodząc do sprawy, nie jest zakaz przekształceń, co nie zmienia faktu, że tak jest powszechnie interpretowany. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Dziękuję bardzo.

Czy przedstawiciele ministra finansów chcieliby też zabrać głos w tej sprawie?

Proszę bardzo.

Zastępca Dyrektora Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych w Ministerstwie Finansów Grażyna Kozłowska-Plewa:

Grażyna Kozłowska-Plewa, Ministerstwo Finansów. Szanowni Przewodniczący! Szanowna Komisjo!

W całej rozciągłości podzielam opinię, którą wyraziła pani legislator. Stan prawny jest w zasadzie czytelny. Nie wiem, dlaczego Sąd Najwyższy przeczytał inaczej. Nie

ma w tej chwili zakazu, a ten wspomniany art. 15e w ustawie o wspieraniu niektórych form budownictwa dotyczy w ogóle stanów przyszłych i nie odnosi się do mieszkań wybudowanych ze środków funduszu mieszkaniowego. My w swojej opinii podzieliliśmy punkt widzenia pani legislator, że stan prawny powinien być czytelny i nie powoduje zakazów. Również z punktu widzenia techniki legislacyjnej nie ma przesłanek, żeby uchylać ten art. 17 ust. 3. Skoro jednak jest taka potrzeba, powiedziałabym, w odbiorze społecznym – bo tu już nie chodzi o stosowanie prawa – absolutnie nie będziemy się przeciwstawiać usunięciu art. 17 ust. 3 z ustawy o poręczeniach i gwarancjach Skarbu Państwa. To jest zresztą zawarte w naszej opinii.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Dziękuję bardzo.
Otwieram dyskusję.
Bardzo proszę, pan senator Cioch.

Senator Henryk Cioch:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Trudno, żebym nie zabrał głosu w akurat tej sprawie, ponieważ problematyką przekształcenia spółdzielczych praw do lokali zajmuję się od samego początku. A przekształcenia stały się możliwe po raz pierwszy w Polsce już – nie wszyscy o tym wiedzą – w 1972 r., kiedy powstała spółdzielnia lokatorsko-własnościowa. Pierwotnie możliwe było przekształcanie tylko spółdzielczych lokatorskich praw do lokali w spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Dopiero...

(Przewodniczący Kazimierz Kleina: Panie Senatorze, mam prośbę, żeby się odnieść do...)

Nie, zajmę tylko trzy minuty.

I powiem tak: zawsze, proszę państwa, od samego początku były ograniczenia. Te ograniczenia albo były w ustawie, albo też wynikały ze statutu. Ja byłem zwolennikiem tego, żeby te wszelkie ograniczenia eliminować, a żeby każdy, kto dysponuje – zaznaczam – spółdzielczym lokatorskim prawem do lokalu, miał możliwość przekształcić to prawo w towar, czyli albo w prawo własnościowe, albo w odrębną własność, a towar, jak wiemy, podlega zbyciu, podlega dziedziczeniu. Do dnia dzisiejszego te ograniczenia istnieją pomimo tego, że od 2000 r. możliwe jest przekształcenie praw lokatorskich w odrębną własność lokali. I zawsze wymagana jest forma aktu notarialnego pod rygorem nieważności. Dlatego istniejące rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz w praktyce notarialnej mają bardzo istotne znaczenie.

Wydaje mi się, iż proponowane zmiany zmierzają w dobrym kierunku, ale z drugiej strony mam pewne obawy, czy czasem nie wylewamy dziecka z kąpielą. Mnie chodzi o kwestie mieszkań budowanych przez TBS, mieszkań, które są, przypominam, wynajmowane i w stosunku do

których osoby nie mają spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Dla mnie najbardziej istotny jest problem, czy tego typu lokale można wyodrębnić. Ja, no niestety, podzielam pogląd Sądu Najwyższego i pogląd wyrażony przez Krajową Izbę Notarialną, z którego to poglądu wynika, iż przepisu art. 15e ust. 2 tej ustawy z 26 października 1995 r. nie należy uchylać, tylko po prostu trzeba zmienić jego treść. I moim zdaniem w odniesieniu do tego typu lokali nadal istnieje i powinien istnieć zakaz przekształcania ich w odrębną własność.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Dziękuję bardzo.

Czy są inne głosy w dyskusji? Czy ktoś chciałby zabrać głos?

Proszę bardzo, prezes Krajowej Rady Notarialnej, pan Tomasz Janik.

Prezes Krajowej Rady Notarialnej Tomasz Janik:

Dziękuję bardzo.

Szanowni Panowie Przewodniczący! Szanowni Państwo! Wysokie Komisje!

Otóż ja chciałbym sprecyzować to, co Krajowa Rada Notarialna zaproponowała w swoich uwagach do ustawy. Dla nas ten problem istnieje, to nie jest tak, że on jest wydumany, krótko mówiąc, wbrew wyrażonej opinii siedmiu sędziów Sądu Najwyższego nie może się mylić.

Wydaje się, że proponowany projekt idzie za daleko, ponieważ przepis art. 17 ust. 3 nie jest przepisem pustym. To art. 15a ust. 1 czy cały rozdział 2 ustawy z 1995 r. nie działa, ponieważ nie ma rozporządzeń wykonawczych, co zresztą jest opisane w projekcie. I dlatego wydaje się, że skreślenie art. 17 ust. 3 w całości spowoduje otwarcie możliwości wyodrębniania na własność wszystkich mieszkań w towarzystwach budownictwa społecznego.

Państwo rozpatrujecie petycję spółdzielni mieszkaniowej i dlatego zaproponowaliśmy dwie zmiany, które spowodują, że spółdzielnie przestaną mieć te problemy. Mianowicie, po pierwsze, proponujemy wykreślenie części przepisu art. 17 ust. 3 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa i zawężenie go tylko do lokali wybudowanych przy wykorzystaniu kredytu udzielonego towarzystwu budownictwa społecznego, a pominięcie odniesienia do spółdzielni. Po drugie, proponujemy zawężenie w art. 15e ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa zakazu tylko do wyodrębniania na własność i zrezygnowanie z zakazu ustanawiania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, bo to czasami jeszcze funkcjonuje, Senat zajmował się ostatnio odpowiednią poprawką do innej ustawy.

Tak że prosilibyśmy o przyjęcie poprawki odpowiadającej naszej propozycji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Dziękuję bardzo.

Proszę bardzo, Panowie Senatorowie, czy ktoś z panów senatorów podejmuje poprawki, które zostały zasugerowane w tych wnioskach?

Proszę bardzo, senator Gintowt-Dziewałtowski.

Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:

Panowie Przewodniczący! Wysokie Komisje!

Wydaje mi się, że powinniśmy jednak zastosować nieco inną metodę. Ja z dyskusji zrozumiałem, że propozycje modyfikacji inicjatywy legislacyjnej są bardzo daleko idące i wymagają, między nami mówiąc, jednak ustalenia tekstu w sposób dużo bardziej precyzyjny, niż możemy to zrobić na dzisiejszym posiedzeniu komisji. Stąd proponowałbym, żeby zanim będziemy rozpatrywać rzetelnie przygotowaną inicjatywę legislacyjną, doprowadzić do takiego zredagowania tekstu, żebyśmy my sami nie mieli wątpliwości. Stąd też proponuję, żeby dzisiaj nie podejmować inicjatywy, a spróbować doprowadzić do uwzględnienia tych wszystkich uwag, które zostały dzisiaj zgłoszone, znaleźć złoty środek i dopiero wówczas przystąpić do wznowienia prac legislacyjnych.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Dziękuję bardzo.

Czyli jest wniosek senatora – wydaje się, że dość słuszny – żeby ewentualnie jeszcze przemyśleć pewne zapisy. Ile czasu byśmy potrzebowali, żeby bez zbędnej zwłoki nad tą sprawą popracować? Bo jak państwo widzicie, sama ustawa jest bardzo króciutka, jest to de facto jeden artykuł. Czy za dwa tygodnie na najbliższym posiedzeniu jesteśmy w stanie to zrobić? Pani mecenas kiwa głową, że tak. Prosimy o pomoc także ministerstwa, abyśmy mogli temu nadać taki kształt, który będzie wszystkich satysfakcjonował.

W związku z tym, że nie ma innych wniosków, jest zgoda co do tego, abyśmy zrobili przerwę czy zamknęli posiedzenie i jeszcze raz tą sprawą się zajęli. Za dwa tygodnie zrobimy kolejne posiedzenie. Prosimy równocześnie o bardzo konkretne propozycje, ale z należyтым wyprzedzeniem, tak aby można było je przedyskutować pod względem legislacyjnym.

Dziękuję bardzo.

Zamykam posiedzenie połączonych komisji.

(Koniec posiedzenia o godzinie 10 minut 02)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii