



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

07.04. 2017 r.

**Adam Bodnar**

**V.7108.272.2016.KB**

**Pan Zbigniew Ziobro**  
**Minister Sprawiedliwości**

Al. Ujazdowskie 11  
00-950 Warszawa P-33

Do mojego Biura wpływają skargi nabywców lokali mieszkalnych od deweloperów z grupy Dolcan (dalej: „Skarżący”), dotyczące realizacji promes bezobciążeniowego wyodrębnienia lokali mieszkalnych. Promesy te zostały wydane przez Spółdzielczy Bank Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie (dalej: „SK Bank”) posiadający hipotekę ustanowioną na nieruchomości, na której prowadzone były przedsięwzięcia deweloperskie.

W nadesłanej korespondencji Skarżący wskazali, że ogłoszenie upadłości SK Bank-u skutkowało powstaniem wątpliwości odnośnie do możliwości zrealizowania przez Syndyka Masy Upadłości SK Bank-u (dalej: „Syndyk”) promes bezobciążeniowego wyodrębnienia lokali mieszkalnych udzielonych uprzednio przez SK Bank. W ich opinii, to na Syndyku ciąży obowiązek wydania zgody na bezobciążeniowe wyodrębnienie lokalu mieszkalnego.

Skarżący obawiają się, że Syndyk odmówi wykonania promes, co w sytuacji wywiązania się przez nich z umowy i zapłaty pełnej ceny za mieszkanie spowoduje naruszenie konstytucyjnych standardów ochrony prawa własności. Skarżący spełnili swoje świadczenie i zgodnie, nie tylko z przepisami prawa, ale i poczuciem sprawiedliwości, oczekują uzyskania świadczenia, na które się umówili.

W praktyce deweloperzy finansują często swoje inwestycje ze środków pochodzących z kredytu bankowego, który zabezpieczony jest hipoteką ustanawianą na nieruchomości, na której dane przedsięwzięcie deweloperskie jest realizowane. Istnienie takiego obciążenia może wywoływać u nabywców obawę, że po ustanowieniu przez dewelopera odrębnej własności lokali hipoteka będzie się utrzymywać także

na poszczególnych nieruchomościach lokalowych – stosownie do art. 76 ust.1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2016 r. poz. 790, z późn. zm., dalej: „u.k.w.h.”)<sup>1</sup>. Sytuacjom takim ma zapobiegać instytucja promesy bezobciążeniowego wyodrębnienia lokalu mieszkalnego udzielana przez wierzyciela hipotecznego (bank).

Zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 17 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o ochronie nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 555, z późn. zm., dalej: „u.o.n.l.m.”), umowa deweloperska zawiera w szczególności informację o zgodzie banku lub innego wierzyciela zabezpieczonego hipoteką na bezobciążeniowe wyodrębnienie lokalu mieszkalnego i przeniesienie jego własności po wpłacie pełnej ceny przez nabywcę, jeżeli takie obciążenie istnieje, albo informację o braku takiej zgody albo informację o zgodzie banku. Interesy nabywców lokali zabezpieczone zatem zostają przez uzyskanie przez dewelopera w/w promesy.

Dla nabywcy istotne jest, by w momencie zawarcia umowy deweloperskiej wiedział, czy bank kredytujący dewelopera wyrazi zgodę na bezobciążeniowe wyodrębnienie lokalu mieszkalnego i przeniesienie jego własności po zapłacie pełnej ceny nabycia przez nabywcę, jeżeli takie obciążenie istnieje. Z reguły na tym etapie banki gotowe są jedynie do wystawiania promesy zgody, sama zaś zgoda na bezobciążeniowe wyodrębnienie i przeniesienie prawa własności wydawana jest dopiero z chwilą przenoszenia odrębnej własności lokalu na nabywcę. Zasadnicze zatem znaczenie dla nabywców lokali mieszkalnych ma realizacja w/w promesy, szczególnie w przypadku problemów finansowych dewelopera tj. jego restrukturyzacji lub upadłości.

Na potrzebę zapewnienia ochrony interesów obywateli będących klientami firm deweloperskich Rzecznik zwracał uwagę już w 2010 r.<sup>2</sup> Przedstawił wówczas Prezesowi Rady Ministrów tę kwestię z prośbą o rozważenie potrzeby podjęcia działań legislacyjnych w omawianym zakresie.

Wychodząc naprzeciw tym postulatom ustawodawca dostrzegł konieczność wzmocnienia ochrony praw nabywców lokali w przypadku upadłości dewelopera. Przepisy regulujące odrębne postępowanie upadłościowe wobec deweloperów zostały wprowadzone do ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe<sup>3</sup> (Dz. U. z 2016 r., poz. 2171, z późn. zm., dalej: „Prawo upadłościowe”) na mocy u.o.n.l.m. i weszły w życie z dniem 29 kwietnia 2012 r. Następnie przepisy ustawy z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. z 2016 r. poz. 1574, z późn. zm., dalej: „Prawo restrukturyzacyjne”) wprowadziły szeroką reformę procedur upadłościowych i

---

<sup>1</sup> Zgodnie z tym przepisem: „*W razie podziału nieruchomości hipoteka obciążająca nieruchomość obciąża wszystkie nieruchomości utworzone przez podział (hipoteka łączna)*”.

<sup>2</sup> Pismo z dnia 6 lipca 2010 r., znak: RPO-562607-V-DZ/07, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12784246660.pdf>

<sup>3</sup> Wcześniej: Prawo Upadłościowe i naprawcze - tytuł zmieniony przez art. 428 pkt 1 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne zmieniającej nin. ustawę z dniem 1 stycznia 2016 r.

restrukturyzacyjnych, zawierających także kompleksową regulację dotyczącą restrukturyzacji i upadłości deweloperów<sup>4</sup>.

Wprowadzone regulacje zapewniły m.in. pełną skuteczność zgody wierzyciela hipotecznego na bezobciążeniowe wyodrębnienie lokalu mieszkalnego zarówno w przypadku upadłości dewelopera jak i w postępowaniu restrukturyzacyjnym. Zgodnie z art. 425g Prawo upadłościowe, jeżeli nieruchomości, na której jest prowadzone przedsięwzięcie deweloperskie, jest obciążona hipoteką, której przysługuje pierwszeństwo przed roszczeniami chociażby jednego nabywcy, a wierzyciel zabezpieczony hipoteką wyraził zgodę na bezobciążeniowe wyodrębnienie lokalu mieszkalnego, o której mowa w art. 22 ust. 1 pkt 17 u.o.n.l.m., zgodnie z art. 76 ust. 4 zdanie drugie u.k.w.h., zgoda taka pozostaje w mocy na warunkach w niej określonych, przy czym warunek wykonania zobowiązania nabywcy względem upadłego uznaje się za spełniony w przypadku wykonania zobowiązania do rąk syndyka lub zarządcy ustanowionego we wcześniejszym postępowaniu sanacyjnym. Analogiczny zapis został przewidziany w art. 361 Prawa restrukturyzacyjnego.

Powyższe oznacza, że w obecnym stanie prawnym instytucja promesy bezobciążeniowego wyodrębnienia lokalu jest jednym z narzędzi ochrony praw nabywców lokali na wypadek upadłości albo restrukturyzacji dewelopera. Pragnę jednak zauważyć, że brak analogicznych rozwiązań odnośnie do realizacji promesy w przypadku upadłości banku – wierzyciela hipotecznego, który wydał promesę powoduje, że ochrona nabywców lokali jest niepełna i skutkuje poważnymi wątpliwościami interpretacyjnymi w zakresie możliwości realizacji promesy przez syndyka. Ze względu na fakt, że upadłości banków finansujących przedsięwzięcia inwestycyjne dewelopera mogą nie być jednostkowymi przypadkami, niezbędne jest wprowadzenie dodatkowych mechanizmów chroniących interesy nabywców lokali w takich sytuacjach.

Z informacji uzyskanych przeze mnie w sprawie upadłości SK Banku wynika, że Syndyk nie może wyrazić zgody na bezobciążeniowe wyodrębnienia lokalu bez uprzedniego zajęcia stanowiska w tej sprawie przez Radę Wierzycieli. Z uwagi na rozbieżne interpretacje prawne, które powodują niepewność w tym zakresie, Syndyk stoi na stanowisku, że jedynym rozwiązaniem sytuacji, w której znaleźli się nabywcy lokali mieszkalnych jest uzyskanie zgody zainteresowanych wierzycieli masy upadłości na bezobciążeniowe wyodrębnienie lokali. Z kolei - jak twierdzi Syndyk - Rada Wierzycieli będzie czekała na wydanie opinii w tej sprawie przez Ministra Finansów.

Ministerstwo Finansów poinformowało, że analizuje prawne możliwości wyodrębnienia lokali bez obciążania ich hipotekami zabezpieczającymi kredyty, których deweloperom udzielił SK Bank. Niemniej, dotychczasowa analiza własna przepisów Prawa

---

<sup>4</sup> W miejsce art. 425<sup>1</sup> - 425<sup>5</sup> Prawa upadłościowego i naprawczego wprowadzono w ustawie Prawo upadłościowe - art. 425a - 425s dotyczące upadłości dewelopera.

upadłościowego, w zakresie którego Ministerstwo Finansów nie jest właściwe, nie daje jednoznacznej odpowiedzi w kwestii ważności w/w promes. W związku z tym Ministerstwo Finansów zwróciło się o opinię w tej sprawie do kierowanego przez Pana Ministra resortu.

Powyższe wskazuje na znaczny stopień skomplikowania przedmiotowej sprawy, szczególnie w jej aspekcie prawnym (brak jednoznacznych regulacji w tym zakresie) - co świadczy, w mojej opinii, o potrzebie niezwłocznej interwencji legislacyjnej ustawodawcy. Wprowadzenie stosownych regulacji w zakresie wpływu upadłości banku na realizację wydanych przez niego promes bezobciążeniowego wyodrębnienia lokalu mieszkalnego - scharmonizowanych z odpowiednimi regulacjami dotyczącymi upadłości deweloperów - pozwoli uniknąć sytuacji, w jakiej znalazło się obecnie wiele rodzin. Dla wielu z nich, są to długo wyczekiwane pierwsze mieszkania, za które uiszcili pełną cenę wynikającą z umowy sprzedaży, a mimo to lokale te obciążone są ograniczonym prawem rzeczowym. Rodzi to uzasadnione wątpliwości natury konstytucyjnej, bowiem prawa nabywców lokali nie są należycie chronione.

Zgodnie z dyspozycją art. 75 ust. 1 Konstytucji RP, władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Zadanie to winno być realizowane przez ustawowe tworzenie instytucji prawnych, umożliwiających osobom fizycznym zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych poprzez korzystanie z własnego domu i mieszkania. W zakresie tak ukształtowanych obowiązków państwa mieści się również konieczność stworzenia przepisów chroniących klientów deweloperów.

W mojej ocenie, przedstawione wyżej uwagi potwierdzają fakt, że istnieje pilna potrzeba stworzenia regulacji prawnych zabezpieczających interesy obywateli w procesie inwestycyjnym także w razie ogłoszenia upadłości banku finansującego przedsięwzięcie dewelopera, i jego wpływu na ważność udzielonych przez niego promes bezobciążeniowego wyodrębnienia lokalu mieszkalnego.

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014 r. poz. 1648, z późn. zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie, a w szczególności o rozważenie możliwości wprowadzenia odpowiednich zmian legislacyjnych w postulowanym przeze mnie zakresie.