



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 13.10.17

Adam Bodnar

IV.7210.58.2017.KD

Pan Andrzej Adamczyk

**Minister Infrastruktury
i Budownictwa**

Warszawa

W dniu 20 lipca 2017r. została uchwalona ustawa o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze. Ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw z dnia 25 sierpnia 2017r. pod poz. 1596 i weszła w życie po upływie 14 dni od daty publikacji.

Punktem wyjścia dla uchwalenia ww. ustawy był projekt rządowy, przygotowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, zawarty w Druku Sejmowym Nr 1624, który wpłynął do Sejmu 6 czerwca br. W dniu 7 lipca 2017r. Sejm uchwalił ustawę z niewielkimi poprawkami zgłoszonymi w toku procesu legislacyjnego. W dniu 19 lipca 2017r. Senat RP wprowadził do tekstu ustawy 34 poprawki, które w zasadniczy sposób zmieniły jej dotychczasową treść, a w wielu przypadkach wykraczały poza materię dotychczas objętą projektem, co zresztą było sygnalizowane przez legislatorów z Biura Legislacyjnego Sejmu podczas posiedzenia Sejmowej Komisji Infrastruktury, które odbyło się 20 lipca 2017r. Mimo tak zasadniczej ingerencji w treść projektowanej ustawy na ostatnim etapie jej uchwalenia oraz wątpliwości co do zachowania wymogów prawidłowego procedowania nad ustawą, Sejm w dniu 20 lipca 2017r., praktycznie bez żadnej dyskusji nad projektem uzupełnionym o zaproponowane w uchwale Senatu poprawki, uchwalił ustawę.

Powyższe okoliczności, w jakich doszło do uchwalenia ustawy przywołuję z tego powodu, że brak uzasadnienia projektu ustawy w zakresie zmodyfikowanym 34 poprawkami Senatu o zasadniczym znaczeniu, w istocie uniemożliwia rozstrzygnięcie

licznych wątpliwości, jakie budzi wykładnia uchwalonych przepisów, w oparciu o intencję i cel ustawodawcy. Brak jest bowiem materiału, który pozwalałby te intencje i cel ustawodawcy prawidłowo zidentyfikować. Ustawa przewiduje niezwykle krótką *vacatio legis*, wynoszącą zaledwie 14 dni od dnia publikacji, a dodatkowo generalnie nakazuje stosować nowe przepisy do stanów faktycznych i prawnych, które nastąpiły przed jej wejściem w życie. Stanowi ona również, w art. 10, że do spraw sądowych wszczętych i niezakończonych prawomocnym orzeczeniem przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się jej przepisy. Przyjmuje także zasadę, że jakkolwiek spółdzielnie mają 12 miesięcy na dostosowanie statutów do nowych regulacji, to jednak w razie sprzeczności pomiędzy postanowieniami statutów spółdzielni a przepisami ustawy, przepisy tej ustawy stosuje się już od momentu jej wejścia w życie. Ponieważ ustawa w sposób zasadniczy zmienia dotychczasowy model funkcjonowania spółdzielczości mieszkaniowej (w szczególności kwestie związane z nabywaniem i utratą członkostwa w spółdzielni, kwestie związane z zarządem nieruchomości, funkcjonowaniem funduszy spółdzielni oraz dysponowaniem majątkiem spółdzielni mieszkaniowej), o czym będzie jeszcze mowa poniżej, powstaje istotna obawa, że ustawa ta jest niezgodna z art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności z wynikającą z tego przepisu zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę, iż zapewnienie stosownego okresu na dostosowanie się obywateli do treści aktu prawnego służy pewności prawa i zaufaniu do państwa i tworzonych przez nie prawa. „Odpowiedniość” *vacatio legis* może oznaczać konieczność nadania jej wymiaru czasowego, przekraczającego 14 dni (orzeczenie z 2.03.1993r., K 9/92, OTK 1993, cz. I, s. 60-74). W każdym przypadku długość *vacatio legis* musi być dostosowana do treści ustanowionej regulacji oraz możliwości pokierowania swoimi sprawami przez jej adresatów (wyrok z 4.01.2000r., K 18/99, ZU 2000/1/1). Wymóg zachowania odpowiedniej *vacatio legis* umożliwić ma zarówno zaznajomienie się z nowym prawem, jak i dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych, w tym także chroniących adresata normy przed pogorszeniem jego sytuacji. W zakresie posługiwania się *vacatio legis* ustawodawcy służy stosunkowo znaczny margines swobody decyzji. Nie może być to jednak arbitralność niezajdująca dostatecznego wyjaśnienia w motywach legislatora i okolicznościach sprawy (zob. wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., sygn. K 27/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 92 oraz wyrok TK z 1 czerwca 2004 r., sygn. U 2/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 54).

Niemal od momentu uchwalenia ustawy, do mojego Biura wpływać zaczęły skargi, dotyczące objętej nią problematyki. Przy czym podkreślić należy, iż skargi te nie są tożsame z totalną, dokonywaną niejako *a priori* krytyką i kontestacją wprowadzonego ustawą kierunku zmian w spółdzielczości mieszkaniowej. Przede wszystkim ze skarg tych wynika daleko idąca niepewność co do tego, w jaki sposób interpretować niejasne, bardzo ogólne i niespójne z całym systemem prawa spółdzielczego zapisy tej ustawy, i w jaki sposób stosować je w praktyce, skoro wiele regulacji nie zawiera jasnych wskazówek w tej kwestii. Wydaje się, że w sposób rzeczowy i najpełniejszy wątpliwości te zostały zasygnalizowane w skierowanym do Pana Ministra piśmie Związku Rewizyjnego Spółdzielni Mieszkaniowych RP z dnia 22 sierpnia 2017r., przekazanego także do mojej wiadomości (kopię tego pisma przekazuję w załączeniu). Podzielałam wątpliwości sformułowane w tym piśmie i istotnie, nie odnajduję odpowiedzi, na pytania sformułowane przez Związek Rewizyjny, w tekście znowelizowanej ustawy. Dodatkowo, chciałbym zaakcentować jeszcze kilka kwestii, które w mojej ocenie poprzez swoją niejednoznaczność budzą obawy z punktu widzenia ochrony praw i wolności zagwarantowanych w Konstytucji.

I. Zagadnienia związane z członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej

1. Znowelizowane przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wprowadzają zasadę, że członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej jest automatycznie nabywane przez osoby wymienione w art. 3 ust. 1-3 oraz 3⁴ ustawy. Zgodnie z regulacją przyjętą w art. 1 ust. 9 znowelizowanej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych osoby nabywające członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej nie składają deklaracji członkowskiej ani nie wnoszą wpisowego i udziałów. Powoduje to sytuację, w której w ramach jednej spółdzielni mieszkaniowej funkcjonować będą członkowie, których członkostwo jest związane z wpłaconymi wcześniej wpisowym oraz udziałami (których wysokość – zgodnie z art. 19 § 2 Prawa spółdzielczego - stanowi granicę odpowiedzialności członka spółdzielni za poniesione przez nią straty) oraz członkowie, których członkostwo nie wiązało się z ww. obowiązkami finansowymi. Nie wiadomo więc, czy w takiej sytuacji ta druga grupa członków ponosi w ogóle odpowiedzialność za straty spółdzielni, a jeśli tak, to do jakiej wysokości. Taka sytuacja rodzi zrozumiałe zastrzeżenia z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

2. Ustawa zakłada automatyzm w uzyskiwaniu członkostwa przez osoby wymienione w znowelizowanym art. 3 .Ponieważ zakłada ona w istocie bezpośrednie działanie nowych

przepisów po jej wejściu w życie, należy uznać, że już z tym dniem wszystkie osoby, spełniające wymogi przewidziane w tym artykule uzyskują członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej. Może temu jednak przeczyć treść art. 3² znowelizowanej ustawy, który określa chwilę powstania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej i uzależnia ją w niektórych wypadkach od zawarcia umowy bądź prawomocnego rozstrzygnięcia sądu. Brak jednoznacznych reguł w tej kwestii doprowadzić może do chaosu prawnego i braku pewności co do tego, czy dana osoba jest, czy nie jest członkiem spółdzielni mieszkaniowej. W niektórych przypadkach członkiem spółdzielni z mocy ustawy zostaje osoba, co do której spółdzielnia nie dysponuje wiedzą o jej miejscu zamieszkania (adresie do korespondencji), czy nawet danymi osobowymi (np. nieokreślony ustawowo krąg osób bliskich, którym po śmierci uprawnionego służy roszczenie o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu). Taka sytuacja rodzi poważne obawy co do tego, w jaki sposób spółdzielnia mieszkaniowa ma w praktyce wywiązywać się ze swoich obowiązków w zakresie respektowania uprawnień członkowskich, przede wszystkim tych wynikających z przynależności do korporacji (np. zawiadamianie o terminach walnego zgromadzenia). Zgodnie natomiast z art. 3 ust. 5 jeżeli spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, prawo odrębnej własności lokalu lub ekspektatywa własności należy do kilku osób, członkiem spółdzielni może być tylko jedna z nich, chyba że przysługuje ono wspólnie małżonkom. Jeśli zgłosi się kilku uprawnionych o członkostwie rozstrzyga w takim wypadku sąd albo (jeśli bezskutecznie upłynie termin na wytoczenie sprawy sądowej przez uprawnionych) spółdzielnia. Jednak do czasu ww. rozstrzygnięcia, jak stanowi zd. ostatnie ust. 5 uprawnione osoby „mogą wyznaczyć spośród siebie pełnomocnika w celu wykonywania uprawnień wynikających z członkostwa w spółdzielni”. Powstaje zatem pytanie, czy ustawa tworzy nową kategorię podmiotów – osób, które nie są członkami, ale „wykonują uprawnienia wynikające z członkostwa” i jaki jest dokładnie status oraz zakres uprawnień i obowiązków takich podmiotów.

3. W art. 3 ust. 6-9 określono ustanie członkostwa w spółdzielni. Zgodnie zaś z normą zawartą w art.1 ust.8 znowelizowanej ustawy przepisów Prawa spółdzielczego dotyczących wystąpienia ze spółdzielni, wykluczenia ze spółdzielni i wykreślenia z rejestru członków spółdzielni nie stosuje się. Osoba będąca założycielem spółdzielni oraz właściciel lokalu będący członkiem spółdzielni może wystąpić w niej za wypowiedzeniem. Zatem wyłącznie właściciel lokalu oraz osoba będąca założycielem spółdzielni mogą własnym oświadczeniem (wypowiedzeniem) doprowadzić do ustania swojego stosunku członkostwa. We wszystkich

innych wypadkach raz nabyte członkostwo może ustać tylko w wypadkach wskazanych w art. 3 ust. 6-9 ustawy, a zatem, co do zasady jeżeli członek utraci tytuły prawne lub ekspektatywy praw do lokali w spółdzielni. Powstaje jednak pytanie, z jakich powodów ustawodawca odmiennie potraktował założycieli spółdzielni oraz osoby będące właścicielami lokalu, umożliwiając im, i tylko im, doprowadzenie – jeśli taka jest ich wola – do rozwiązania stosunku członkostwa w drodze wypowiedzenia. Ustawa nie rozstrzyga ponadto w ogóle, czy najemca lokalu, o którym mowa w art. 48 ust. 1 ustawy, a który może zostać członkiem spółdzielni, może wypowiedzieć członkostwo albo czy może być tego członkostwa pozbawiony w inny sposób w przypadku zakończeniu stosunku najmu lokalu. W dodatku, ustawa nie rozstrzyga, czy właściciele lokali i najemcy lokali, którym pozostawiono wybór co do tego, czy chcą zostać członkami spółdzielni mieszkaniowej, składają deklaracje członkowskie, a jeśli nie (z uwagi na wyłączenie zawarte w art. 1 ust. 9 znowelizowanej ustawy), to w jaki sposób dochodzi do powstania ich członkostwa w spółdzielni. Także w tych wypadkach powstają zatem zasadnicze wątpliwości co do tego, czy członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej zostało ukształtowane znowelizowanymi przepisami z poszanowaniem równości wobec prawa.

4. Wyłączenie – w art.1 ust.7 znowelizowanej ustawy - stosowania przepisów Prawa spółdzielczego dotyczących wykluczenia ze spółdzielni i wykreślenia z rejestru członków pozbawia spółdzielnię mieszkaniową jakichkolwiek „narzędzi” dyscyplinujących tych jej członków, którzy nie wywiązują się z obowiązków statutowych, a ich pozostawanie w spółdzielni nie da się pogodzić z postanowieniami statutu lub dobrymi obyczajami. Spółdzielnia może jedynie wytoczyć powództwo sądowe, którego celem będzie pozbawienie takiego członka tytułu prawnego do zajmowanego lokalu, a niejako ubocznym efektem orzeczenia będzie utrata członkostwa. Wydaje się, że przyjęcie doprowadzenia do utraty tytułu prawnego do lokalu, jako jedynej, dostępnej dla spółdzielni sankcji za naruszanie postanowień statutu bądź postępowanie nie dające się pogodzić z dobrymi obyczajami, wydaje się rozwiązaniem zbyt surowym i nadmiernie ingerującym w prawa majątkowe członków spółdzielni. Z drugiej zaś strony, pozbawienie spółdzielni mieszkaniowej, która jest przecież zrzeszeniem podlegającym ochronie na mocy art. 58 Konstytucji, możliwości wpływania na postawę jej członków i usuwania ze zrzeszenia tych członków, którzy nie stosują się do obowiązujących zasad, wydaje się nadmiernie ingerować w zagwarantowaną przez Konstytucję wolność zrzeszania się.

II. Żądanie przez spółdzielnię orzeczenia przez sąd o wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu

1. Zgodnie z art. 11 ust.1¹ znowelizowanej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w przypadku zaległości z zapłatą opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1, za okres co najmniej 6 miesięcy, rażącego lub uporczywego wykroczenia osoby korzystającej z lokalu przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu albo niewłaściwego zachowania tej osoby czyniącego korzystanie z innych lokali lub nieruchomości wspólnej uciążliwym, spółdzielnia może w trybie procesu żądać orzeczenia przez sąd o wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego. Obecnie spółdzielnia mieszkaniowa nie może już własnym działaniem spowodować wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w stosunku do osób, które nie przestrzegają wskazanych wyżej obowiązków. Jedynym jej uprawnieniem jest żądanie orzeczenia przez sąd o wygaśnięciu prawa. Jednak w przypadku zalegania przez uprawnionego z opłatami za zajmowane mieszkanie, spółdzielnia mieszkaniowa może wystąpić na drogę sądową dopiero jeśli taka osoba zalega z zapłatą opłat za okres co najmniej 6 miesięcy. Wskazać zatem należy, że regulacja ta stanowi istotne ograniczenie właściciela nieruchomości w możliwości doprowadzenia do zakończenia stosunku prawnego wiążącego go z osobą, która nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań. Takiego ograniczenia nie przewiduje ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2016r., poz. 1610). Zgodnie bowiem z art. 11 ust.2 pkt 2 tej ustawy, jeżeli lokator jest w zwłoce z zapłatą czynszu lub innych opłat za używanie lokalu co najmniej za trzy pełne okresy płatności pomimo uprzedzenia go na piśmie o zamiarze wypowiedzenia stosunku prawnego i wyznaczenia dodatkowego, miesięcznego terminu do zapłaty zaległych i bieżących należności, właściciel może wypowiedzieć stosunek prawny. Co do zasady zatem, w stosunkach pomiędzy właścicielem a lokatorem (zaś lokatorem zgodnie z art. 2 ust.1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów jest każda osoba używająca lokal na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności), właściciel po pierwsze może samodzielnie doprowadzić do rozwiązania stosunku prawnego w przypadku zalegania z opłatami za lokal, a po drugie, nie musi w tym celu czekać, aż zadłużenie obejmie okres co najmniej sześciu miesięcy. Także w tym wypadku pojawia się wątpliwość, co do zgodności uregulowania wprowadzonego do art. 11 ust 1 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, z zasadą równości wobec prawa, a ściślej z zasadą równej ochrony praw

majątkowych, zawartą w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Warto podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że ustawodawstwo dotyczące ochrony lokatorów, będące wypełnieniem konstytucyjnej normy art. 75 ust. 2 i art. 76 Konstytucji, obejmuje wszystkie osoby fizyczne zajmujące lokale mieszkalne na podstawie tytułu innego niż własność. Jest poza sporem, że wszystkim postaciom tych praw, jako praw majątkowych, zapewniona jest ochrona przewidziana przez art. 64 ust. 2 Konstytucji. Z art. 75 ust. 2 Konstytucji nie wynika, że ochrona wszystkich lokatorów musi być uregulowana w jednej ustawie. Jeśli jednak poszczególne przypadki tej ochrony przewidziane są w różnych ustawach właściwych dla stosunków danego rodzaju, zróżnicowanie ochrony nie może być dowolne, ale powiązane być musi z charakterem prawnym tych stosunków. Uwaga ta odnosi się również do zróżnicowania środków ochrony, przewidzianych w tej samej ustawie (postanowienie TK z dnia 29.06.2005r., S 1/2005). Nie znajduję argumentów dla uzasadnienia zróżnicowania sytuacji prawnej właścicieli i lokatorów mieszkań w zakresie odroczenia w czasie możliwości doprowadzenia do zakończenia stosunku prawnego z powodu niewywiązywania się przez lokatora z uiszczania opłat związanych z zajmowaniem mieszkania, które zostało wprowadzone w stosunku do osób posiadających spółdzielcze lokatorskie prawa do lokali.

2. Wspomniany art. 1 ust. 1¹ znowelizowanej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w zdaniu drugim stanowi, że „jeżeli podstawą żądania orzeczenia o wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego jest zaleganie z zapłatą opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1, nie można orzec o wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do tego lokalu, jeżeli najpóźniej przed zamknięciem rozprawy przed sądem pierwszej instancji, a jeżeli wniesiono apelację – przed sądem drugiej instancji członek uiszcza wszystkie zaległe opłaty”. Z regulacji tej nie wynika, czy w takiej sytuacji sąd rozpoznający sprawę powinien umorzyć postępowanie, czy też oddalić powództwo oraz w jaki sposób sąd powinien rozstrzygnąć o kosztach takiego postępowania. Tak ogólna regulacja już dzisiaj budzi poważne obawy, że na jej tle dojdzie do rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych, zaś zapadające rozstrzygnięcia, już tylko z tego powodu będą przedmiotem dalszego zaskarżenia przez jedną bądź drugą stronę. Tym samym sądy zostaną obciążone koniecznością rozpoznawania dużej liczby spraw, co przy obecnym przeciążeniu i powszechnie podnoszonej niewydolności wymiaru sprawiedliwości budzi obawy z punktu widzenia ekonomii procesowej i zapewnienia sprawności postępowania. Ponieważ wspomniana regulacja stwarza istotne ryzyko rozbieżności w orzecznictwie, budzi także wątpliwości z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji, wywodzonych z art. 2 Konstytucji.

III. Zagadnienia związane z zarządem nieruchomością wspólną

1. W art. 27 ust. 2 i 3 znowelizowanej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dokonana została istotna zmiana w zakresie zarządu nieruchomościami wspólnymi sprawowanymi przez spółdzielnię. Mianowicie, zgodnie z tymi przepisami, wprowadzona została zasada, iż do zarządu, wykonywanego przez spółdzielnię jako zarząd powierzony, stosuje się odpowiednio art. 22 oraz art. 29 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 24 czerwca 1994r. o własności lokali (Dz.U. z 2015r., poz. 1892). Jednakże co do zasady, przepisów tej ostatniej ustawy o wspólnocie mieszkaniowej i zebraniu właścicieli nie stosuje się, z zastrzeżeniem ust.2.

Z powyższego wynika po pierwsze, że od momentu wejścia w życie znowelizowanej ustawy spółdzielnia mieszkaniowa będzie mogła w odniesieniu do nieruchomości wspólnej podejmować samodzielnie wyłącznie czynności zwykłego zarządu. Natomiast do czynności przekraczających zwykły zarząd (których przykładowe wyliczenie znajduje się w art. 22 ustawy o własności lokali), niezbędne będzie każdorazowo podjęcie uchwały właścicieli lokali wyrażającej zgodę na dokonanie tej czynności oraz udzielającej zarządowi pełnomocnictwa do zawierania umów stanowiących czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu w formie prawem przewidzianej. Po drugie zaś, jak należy wnosić, podjęcie ww. uchwały będzie następowało w jednym z trybów przewidzianych w przepisach ustawy o własności lokali, większością głosów liczoną według wielkości udziałów albo wg zasady jeden właściciel – jeden głos.

W mojej ocenie nie są jasne powody, dla których ustawodawca zdecydował o tak radykalnej zmianie zasad podejmowania przez spółdzielnię mieszkaniową decyzji w sprawach dotyczących zarządu nieruchomością wspólną. Warto bowiem przypomnieć, że w dotychczasowym stanie prawnym spółdzielnia była z mocy prawa zarządcą nieruchomości wspólnych. W takich wypadkach nie stosowało się przepisów ustawy o własności lokali o wspólnocie mieszkaniowej i zebraniu właścicieli oraz o zarządzie nieruchomością wspólną (art. 27 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Oznaczało to, że w spółdzielniach mieszkaniowych nie mają zastosowania przepisy ustawy o własności lokali, które dotyczą zarządu nieruchomością wspólną, a w tym procedur funkcjonowania wspólnoty mieszkaniowej powołanej głównie po to, aby liczni właściciele lokali mogli sprawnie zarządzać nieruchomością stanowiącą ich wspólną własność. Powyższe uregulowanie było w przeszłości przedmiotem kontrowersji oraz rozbieżności w orzecznictwie sądowym. Jednakże

rozbieżności te zostały usunięte; Sąd Najwyższy Sąd Najwyższy w dniu 27 marca 2014 r. podjął uchwałę (sygn. akt III CZP 122/13, Biul. SN 2014/3/7), w której zajął stanowisko, iż: *„Spółdzielnia mieszkaniowa może samodzielnie dokonywać czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu nieruchomością wspólną (art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, jedn. tekst: Dz. U. z 2013 r., poz. 1222)”. W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy podkreślił, że współwłasność nieruchomości wspólnej jest czynnikiem koniecznym, nierozzerwalnie związanym z odrębną własnością lokali. Nie ma możliwości jej zniesienia, co do elementów koniecznych (art. 3 ust. 1 zdanie drugie ustawy o własności lokali), stąd też rozstrzygnięcie kolizji interesów współwłaścicieli musi nastąpić w obrębie współwłasności przez stworzenie efektywnego mechanizmu zarządzania, polegającego m.in. na poskramianiu interesów poszczególnych współwłaścicieli na rzecz ich interesu wspólnego. Sąd Najwyższy wskazał, że interes wspólny ma podstawowe znaczenie również z punktu widzenia regulacji dotyczących sprawowania zarządu nieruchomością wspólną przez spółdzielnię mieszkaniową. Nie ma przy tym podstaw do twierdzenia, że ustawodawca nie uregulował zakresu takiego zarządu. W art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych został wyłączony reżim zarządzania przewidziany w ustawie o własności lokali, w konsekwencji czego wprowadzono reżim uregulowany w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych, nie zamieszczając przy tym odesłania do stosowania przepisów kodeksu cywilnego (a więc inaczej niż w art. 1 ust. 2 i art. 19 ustawy o własności lokali).*

Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w dniu 19 października 2015r. podjął w składzie 7 sędziów uchwałę (sygn. akt II OPS 2/15, opubl. w ONSAiWSA 2016/2/16), którą rozstrzygnął, że: *„Spółdzielnia mieszkaniowa wykonująca zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni, na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1222 ze zm.), posiada tytuł prawny do dysponowania tą nieruchomością na cele budowlane, w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.), w zakresie eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej.” W uzasadnieniu uchwały Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych nie różnicuje działań spółdzielni mieszkaniowej, sprawującej zarząd nieruchomością wspólną na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, na czynności zwykłego zarządu i czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu. Jest to zrozumiałe, jeżeli*

przyjmuje się, że zakres zarządu, o którym mowa w art. 27 ust. 2, dotyczy utrzymania i eksploatacji nieruchomości wspólnej.

Wreszcie, konstytucyjność dotychczasowego rozwiązania została przesądzona w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lutego 2015 r. (sygn.akt K 60/13, OTK-A 2015/2/11, Dz.U.2015/201) Trybunał Konstytucyjny uznał że art. 27 ust. 2, 4 i 5 w związku z art. 24¹ ust. 1 oraz z art. 26 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest zgodny z art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 64 Konstytucji, a ponadto art. 27 ust. 2-5 w związku z art. 24¹ ust. 1 oraz z art. 26 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest zgodny z art. 58 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał, że przy ocenie zaskarżonej normy nie można tracić z pola widzenia, że unormowania dotyczące wykonywania zarządu przez spółdzielnie oraz zmiany reżimu prawnego wykonywania zarządu, w tym także przyznanie współwłaścicielom możliwości podjęcia większością głosów uchwały pozbawiającej spółdzielnię mieszkaniową zarządu nieruchomością wspólną, dokonywało się na tle kompleksowych zmian, które miały miejsce w sferze prawa spółdzielczego. Wiele z nich było skutkiem kilkukrotnej ingerencji Trybunału Konstytucyjnego. Zmiany te polegały na wzmacnianiu praw właścicieli lokali wyodrębnionych i osłabianiu pozycji spółdzielni mieszkaniowych, w tym także na rezygnacji z koncepcji związania członkostwa w spółdzielni ze spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu i prawem odrębnej własności lokalu. Trybunał stwierdził, że w omawianym zakresie uzasadnieniem ograniczenia prawa własności jest konieczność ochrony wolności i praw innych osób. Skomplikowany układ stosunków właścicieli wyodrębnionych lokali i stosunków własnościowych spółdzielni, w tym także jej członków niebędących właścicielami zamieszkiwanych nieruchomości, wymagał stosownego wyważenia interesów wskazanych podmiotów. Przepis art. 27 ust. 2 zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, utrzymujący zarząd spółdzielni mieszkaniowej po ustanowieniu odrębnej własności pierwszego lokalu w budynku należącym wcześniej w całości do tej spółdzielni, należy postrzegać jako przepis chroniący interesy jej członków, którzy nie są właścicielami zajmowanych lokali mieszkalnych.

W świetle stanu prawnego, który został ukształtowany przez przytoczone wyżej orzecznictwo, istotne wydaje się pytanie o uzasadnienie przez ustawodawcę dokonanych zmian w przepisach oraz wskazanie powodów, dla których uznano, że akcentowane wyżej względy nie przemawiają już za utrzymaniem dotychczasowych rozwiązań. Zasadne wydają się ponadto sygnalizowane w pismach do Rzecznika obawy o sprawność zarządzania

nieruchomością wspólną, w szczególność o możliwość szybkiego podejmowania decyzji, a także o wpływ nowych regulacji na sprawy będące w dniu wejścia w życie ustawy w toku. Wiele spółdzielni mieszkaniowych podpisało już wcześniej umowy dotyczące remontów czy inwestycji, które są rozłożone w czasie, a z uwagi na bezpośrednie działanie nowej ustawy nie jest jasne, czy na jeszcze niezrealizowane prace spółdzielnia powinna obecnie uzyskać zgodę właścicieli wyrażoną w formie uchwały. Nie są również pozbawione podstaw wątpliwości dotyczące organizowania – obok dotychczas funkcjonujących walnych zgromadzeń - zebrań właścicieli i ponoszenia związanych z tym kosztów.

2. Stosownie do art. 27 ust.1 zd. drugie znowelizowanej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w przypadku sprawowania przez spółdzielnię mieszkaniową zarządu nieruchomościami wspólnymi, przepisów ustawy o własności lokali o zarządzie nieruchomością wspólną nie stosuje się, z wyjątkiem art.22 oraz art. 29 ust. 1 i 1 a, które stosuje się odpowiednio. Zgodnie zaś z art. 27 ust. 3 przepisów ustawy o własności lokali o wspólnocie mieszkaniowej i zebraniu właścicieli nie stosuje się, z zastrzeżeniem ust. 2, art. 24 1 i art. 26. Do podjęcia uchwały, o której mowa w art. 22 ust. 2 i 4 ustawy o własności lokali, stosuje się odpowiednio przepisy tej ustawy. Zestawienie treści przywołanych regulacji, zawierających konglomerat odesłań do przepisów ustawy o własności lokali, świadczy o tym, że w przypadku uchwał, o jakich mowa w art.22 o własności lokali, nie stosuje się art. 24 i 25 ustawy o własności lokali. W efekcie, należy uznać, że w braku wymaganej większości do podjęcia uchwały, zarządca nieruchomości został pozbawiony określonej w art. 24 ustawy o własności lokali możliwości żądania rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. To zaś grozi sytuacją, w której zarządca nie będzie mógł podjąć jakichkolwiek działań, nawet tych koniecznych, w tym takich, do jakich obligują go np. decyzje administracyjne organu nadzoru budowlanego (albo innego rodzaju orzeczenia), w zakresie zapewnienia prawidłowego utrzymania i eksploatacji nieruchomości wspólnej – jeśli uzyskanie wymaganej większości dla podjęcia uchwały w tego typu kwestiach okaże się niemożliwe.

Z kolei właściciele wyodrębnionych lokali zostali pozbawieni możliwości zaskarżenia do sądu uchwały, podjętej w sprawach wymienionych w art. 22 ustawy o własności lokali, na podstawie art. 25 ustawy o własności lokali, którego – zgodnie z przywołanymi regulacjami znowelizowanej ustawy – nie stosuje się. Nawet więc wówczas, gdy w ocenie właściciela wyodrębnionego lokalu podjęta większością głosów uchwała jest niezgodna z przepisami prawa albo jeśli narusza ona zasady prawidłowego zarządzania nieruchomością wspólną lub

w inny sposób narusza jego interesy, droga sądowa do dokonania weryfikacji uchwały pozostaje dla tego właściciela zamknięta.

Konsekwencją przyjętych w nowelizowanej ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych odwołań do regulacji zawartych w ustawie o własności lokali zdaje się więc być bardzo poważne ograniczenie drogi sądowej w sprawach związanych z zarządem nieruchomością wspólną.

3. Nowe brzmienie otrzymał także art. 26 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Również regulacje przyjęte w tym przepisie budzą moje wątpliwości. W pierwszej kolejności niepokoi brak staranności redakcyjnej: wydaje się, że zawarty w ust. 3 obowiązek spółdzielni zawiadomienia właścicieli lokali na piśmie o wyodrębnieniu własności ostatniego lokalu w terminie 14 dni, stanowi powtórzenie identycznego obowiązku ustanowionego w art. 26 ust. 1 zd. drugie.

Po drugie, moje wątpliwości wzbudza określenie skutku, jaki wywołuje uchwała większości właścicieli lokali w budynku lub w budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości, że w zakresie ich praw i obowiązków oraz zarządu nieruchomością wspólną stosuje się odpowiednio art. 27 ustawy. Co do zasady, z chwilą wyodrębnienia ostatniego lokalu w budynku z mocy ustawy zastosowanie w pełnym zakresie mają przepisy ustawy o własności lokali. Z tą zatem chwilą ustaje zarząd spółdzielni, sprawowany dotychczas jako zarząd powierzony zgodnie z art. 27 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Wskazaną na wstępie uchwałą większość właścicieli może jednak zadecydować o powierzeniu spółdzielni zarządu (dalszego) nieruchomością wspólną. Nie wiadomo jednak, jaki skutek wywiera taka uchwała w stosunku do spółdzielni, która w tym momencie jest już całkowicie odrębnym podmiotem od powstałej wspólnoty mieszkaniowej. Czy podjęta przez większość właścicieli lokali uchwała jest dla niej wiążąca? Można bowiem wyobrazić sobie również i takie sytuacje, w których spółdzielnia nie będzie zainteresowana dalszym sprawowaniem zarządu nieruchomością.

Z drugiej zaś strony nie wiadomo, czy po upływie 3 miesięcy, które w art. 26 ust. 2 znowelizowanej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zostały zakreślone właścicielom wyodrębnionych lokali na podjęcie omawianej uchwały, może ona jeszcze powierzyć zarząd spółdzielni mieszkaniowej w tym trybie, czy też możliwość taka zostaje całkowicie wyłączona. Ustawa nie określa bowiem konsekwencji bezskutecznego upływu wskazanego wyżej terminu 3 miesięcy.

Zasygnalizowane wątpliwości wywołują moją obawę, iż efektem działania nowych regulacji może być ograniczenie zarówno właścicieli lokali, jak i spółdzielni mieszkaniowej, jako odrębnego od powstałej wspólnoty podmiotu prawa, w podejmowaniu swobodnych decyzji co do powierzenia i sprawowania zarządu nieruchomością wspólną.

Uwagi powyższe przekazuję Panu Ministrowi działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 958) i zwracam się z prośbą o nadesłanie wyjaśnień dotyczących przedstawionych trudności co do wykładni i praktycznego stosowania przepisów znowelizowanej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, a także o zajęcie stanowiska co do zasygnalizowanych wątpliwości natury konstytucyjnej.

Załącznik:

Kopia pisma Związku Rewizyjnego Spółdzielni Mieszkaniowych RP