RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, dnia 26 maja 2015 r.

IV.7212.80.2014.KD

Pani Maria Wasiak

Minister Infrastruktury i Rozwoju

Szanowna Pani Minister

Na tle wpływających w ostatnich miesiącach do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich skarg od członków Śródmiejskiej Spółdzielni Mieszkaniowej w Warszawie w upadłości likwidacyjnej, powstała zasadnicza wątpliwość, dotycząca tego, czy obowiązujące prawo, wbrew deklarowanym w tym zakresie intencjom, w sposób wystarczający chroni członków spółdzielni mieszkaniowych oraz osoby nie będące wprawdzie członkami, lecz posiadające tytuły prawne do lokali w ramach spółdzielni mieszkaniowej, przed odpowiedzialnością za zobowiązania spółdzielni, w szczególności będące efektem podjęcia przez spółdzielnię ryzykownej działalności inwestycyjnej.

Sprawa Śródmiejskiej Spółdzielni Mieszkaniowej jest znana Ministerstwu Infrastruktury i Rozwoju; Departament Mieszkalnictwa prowadzi na podstawie art. 93 a Prawa spółdzielczego postępowanie wyjaśniające w stosunku do tej Spółdzielni (informacja uzyskana w korespondencji prowadzonej z Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich – znak sprawy DM-IV-053-14-SP/2014, Nk 80106/15). Najogólniej rzecz ujmując, w efekcie ryzykownej działalności inwestycyjnej Śródmiejska Spółdzielnia Mieszkaniowa posiada olbrzymie, wielomilionowe zadłużenie w stosunku do różnych podmiotów, obecnie toczy się przeciwko Spółdzielni kilkanaście postępowań egzekucyjnych, w ramach których zajęte zostały wszystkie rachunki bankowe Spółdzielni. Dodatkowo komornicy sądowi zajęli wierzytelności Spółdzielni przysługujące im od członków i mieszkańców, z tytułu zapłaty opłat, o których mowa w art. 4 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz.U. z 2013r., poz. 1222), zwanych dalej opłatami eksploatacyjnymi.

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700
Infolinia obywatelska 800 676 676
biurorzecznika@brpo.gov.pl
www.rpo.gov.pl

W efekcie, Śródmiejska Spółdzielnia Mieszkaniowa nie miała możliwości realizowania płatności w stosunku do dostawców mediów do nieruchomości. Zobowiązania Spółdzielni wobec samych tylko dostawców mediów przekroczyły już w marcu br (o czym informuje sama Spółdzielnia na swojej stronie internetowej) 3 mln. zł. Mieszkańcom grozi w najbliższym czasie odcięcie dostawy wody, gazu oraz energii elektrycznej do mieszkań. Dodatkowo nieruchomości, na których posadowione są domy mieszkalne i budynki użytkowe zostały obciążone hipoteką.

W tej sytuacji członkowie spółdzielni i inne osoby, którym służą tytuły prawne do lokali w zasobach Spółdzielni, faktycznie obciążeni zostali długiem Spółdzielni, pomimo, że sami nie są dłużnikami ani w stosunku do wierzycieli Spółdzielni, ani w stosunku do samej Spółdzielni – wywiązując się z obowiązków finansowych określonych w art. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych mają prawo oczekiwać, że również ich uprawnienia, jako użytkowników lokali w zasobach Spółdzielni będą respektowane. Tymczasem, w efekcie opisanych wyżej okoliczności, opłaty uiszczane przez nich co miesiąc na pokrycie kosztów utrzymania i eksploatacji nieruchomości, w których znajdują się ich lokale, *de facto* zostały przeznaczone na zaspokojenie dłużników Spółdzielni z innych tytułów. Sytuacja taka pozostaje w rażącej sprzeczności z deklarowaną przez ustawodawcę wolą ochrony członków spółdzielni mieszkaniowej przed ponoszeniem przez nich odpowiedzialności za długi spółdzielni, będące efektem nieprzemyślanych, niegospodarnych, czy wręcz nieuczciwych przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym.

Należy wskazać, że ustawą z dnia 3 czerwca 2005r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 122, poz. 1024) do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych został dodany przepis art. 4 ust. 6^{3}, zgodnie z którym opłaty, o których mowa w ust. 1-2 i 4, przeznacza się wyłącznie na cele określone w tych przepisach. Z uzasadnienia projektu ustawy (druk sejmowy Sejmu IV kadencji Nr 2522) wynika, że celem uchwalenia projektowanych regulacji jest zwiększenie zakresu ochrony członków spółdzielni przed ponoszeniem odpowiedzialności za zobowiązania spółdzielni mieszkaniowej, podniesienie poziomu bezpieczeństwa członków w sferze odpowiedzialności za zobowiązania spółdzielni. Początkowo, w projekcie ustawy przepis art. 4 ust. 6^{3} miał mieć następujące brzmienie: „opłaty, o których mowa w ust. 1-5 w pierwszej kolejności są przeznaczone na pokrycie wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem spółdzielni, a dopiero w części przekraczającej te potrzeby, przeznaczane są na działalność, o której mowa w art. 1 ust. 2 ustawy” (t.j. m.in. na budowanie nowych domów i nabywanie nieruchomości). W toku dalszych prac legislacyjnych słusznie zwrócono uwagę na to, że działalność spółdzielni jest działalnością bezwynikową zatem wszelka różnica pomiędzy kosztami a przychodami gospodarki zasobami mieszkaniowymi odpowiednio zwiększa koszty bądź przychody w roku następnym. Jak słusznie zauważyła Krajowa Rada Spółdzielcza w swoim stanowisku do tego projektu, proponowany zapis art. 4 ust. 6^{3} oznaczałby, że członkowie wnoszący opłaty

eksploatacyjne finansować będą inwestycje spółdzielni, t.j. budowę lub kupno lokali dla innych osób. Prawdopodobnie na skutek takich krytycznych uwag, przepis art. 4 ust. 6 [3] został przeredagowany i zyskał taką treść, jaka ostatecznie została uchwalona. Można więc przypuszczać, że intencją ustawodawcy było podkreślenie, że opłaty, o których mowa w art. 4 ust.1-2 i 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych mogą być przeznaczone wyłącznie na cele określone w tych przepisach, zaś za niedopuszczalne uznać należy ich przeznaczenie na działalność inwestycyjną spółdzielni lub jakiekolwiek inne zobowiązania.

Ta zasada uległa dalszemu wzmocnieniu z chwilą wejścia w życie kolejnej nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Ustawą z dnia 14 czerwca 2007r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 125, poz. 873) zmieniono m.in. treść art. 4 ust. 1-2 i 4. Dotychczas, przepisy te wskazywały, że członkowie spółdzielni (i inne wymienione tam osoby) uczestniczą w pokrywaniu kosztów związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości spółdzielczych, a nadto **w zobowiązaniach spółdzielni z innych tytułów**. Członkowie spółdzielni (i inne osoby wymienione w art. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych) ponosili zatem opłaty, które uwzględniały należności z tytułu eksploatacji i utrzymania nieruchomości, a także wszelkie wydatki związane z utrzymaniem i funkcjonowaniem organów spółdzielni i jej aparatu administracyjnego oraz zobowiązania wobec osób trzecich z tytułu zawartych umów lub wyrządzonych szkód. Do dnia 31 lipca 2007r. (data wejścia w życie nowelizacji) długi spółdzielni były zatem uwzględniane w opłatach eksploatacyjnych. Jednakże na skutek wspomnianej noweli zakres obowiązków finansowych członka spółdzielni mieszkaniowej uległ zasadniczej zmianie. Członek zobowiązany jest pokrywać część kosztów związanych z utrzymaniem i eksploatacją jego nieruchomości w odpowiedniej proporcji, a także uczestniczyć w pokrywaniu kosztów związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni, zgodnie z postanowieniami statutu. Obowiązki członka nie obejmują już natomiast uczestniczenia w zobowiązaniach spółdzielni z innych tytułów. Wraz ze zmianą stanu prawnego zobowiązania takie są pokrywane na zasadach ogólnych. Jeżeli zatem spółdzielnia zaciągnie zobowiązania lub poniesie koszty, którymi nie będzie mogła obciążyć członków, to zobowiązania te powinny być pokryte wyłącznie z dochodów uzyskanych przez spółdzielnię z prowadzonej przez nią działalności albo z innych środków własnych spółdzielni (por. wyrok Sądu Najwyższego z 9.05.2012r., sygn. V CSK 234/11). W tym samym wyroku Sąd Najwyższy wskazał ponadto, że obecnie członkowie spółdzielni uczestniczą w pokrywaniu strat spółdzielni tylko do wysokości zadeklarowanych udziałów. Pogląd ten jest jednolicie przyjmowany w orzecznictwie sądowym (por. wyrok Sądu Najwyższego z 28.06.2007r., sygn. IV CSK 78/07, wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 11.06.2014r.,sygn. IACa 1295/13).

Wszystkie przedstawione wyżej uwagi wskazują wyraźnie na to, że intencją ustawodawcy jest, aby opłaty, uiszczane przez członków spółdzielni oraz inne osoby

uprawnione (z tytułu prawa własności lokalu albo spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu) na podstawie art. 4 ust. 1-2 i 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych były przeznaczane wyłącznie na cel, któremu służą, to znaczy, na pokrycie kosztów eksploatacji i utrzymania nieruchomości, w których znajdują się ich lokale oraz nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni. Niestety, intencja ta w praktyce nie zawsze zostaje zrealizowana, a to dlatego, że wskazane przepisy art. 4 ust. 1-2, ust. 4 oraz przede wszystkim ust. 6^{3} ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie zostały skorelowane z innymi przepisami powszechnie obowiązującego prawa.

Jak wskazano wyżej, w przypadku Śródmiejskiej Spółdzielni Mieszkaniowej doszło do faktycznego przeznaczenia opłat eksploatacyjnych, o jakich mowa w art. 4 ust. 1-2 i 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych na spłatę długów Spółdzielni z innych tytułów. Przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, regulujące postępowanie egzekucyjne nie zawierają bowiem takich unormowań, które wyłączałyby omawiane opłaty uiszczane przez członków spółdzielni mieszkaniowej (i inne osoby posiadające tytuły prawne do lokali). W tej konkretnej sprawie doszło do zajęcia wszystkich rachunków bankowych Spółdzielni, a w ramach tych rachunków zajęto również środki pieniężne pochodzące z wnoszonych opłat eksploatacyjnych. Egzekucja została również skierowana do wierzytelności, jakie spółdzielni mieszkaniowej przysługiwały z tytułu opłat eksploatacyjnych. W tym wypadku, zgodnie z art. 896 k.p.c. komornik wzywa członków spółdzielni (inne osoby posiadające tytuły prawne do lokali), aby opłaty eksploatacyjne nie były uiszczane spółdzielni, lecz składane komornikowi. Nie ma niestety ani w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych, ani w przepisach procedury cywilnej przepisu, który przewidywałby ochronę opłat eksploatacyjnych przed zajęciem w ramach postępowania egzekucyjnego. W efekcie, opłaty te podlegają egzekucji na zapłatę długów spółdzielni mieszkaniowej, niezależnie od rodzaju długów. Taka sytuacja pozostaje w oczywistej sprzeczności z jednoznaczną treścią art. 4 ust. 6^{3} ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zgodnie z którym opłaty, o których mowa w ust. 1-2 i 4, przeznacza się wyłącznie na cele określone w tych przepisach. Wydaje się, że wobec treści art. 4 ust. 6^{3} ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wierzytelność spółdzielni z tytułu ww. opłat nie powinna być przedmiotem zajęcia komorniczego w toku egzekucji „innych zobowiązań" spółdzielni.

Przepisy procedury cywilnej, regulujące postępowanie egzekucyjne nie zostały w omawianym zakresie skorelowane również z wynikającą z art. 19 § 2 Prawa spółdzielczego zasadą, że członkowie spółdzielni uczestniczą w pokrywaniu strat spółdzielni do wysokości zadeklarowanych udziałów. Co więcej, w myśl art. 19 § 3 Prawa spółdzielczego członek spółdzielni nie odpowiada wobec wierzycieli spółdzielni za jej zobowiązania. Również zasada bezwynikowej działalności spółdzielni mieszkaniowej, która znajduje wyraz w art. 6 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie może być rozumiana w ten sposób, że dowolny niedobór środków spółdzielni może ona przerzucać na członków i osoby wskazane w art. 4 ust.

1-2 i 4 ustawy. Nie budzi też wątpliwości, że osoby nie będące członkami spółdzielni w ogóle nie są zobowiązane do uczestniczenia w pokrywaniu strat spółdzielni (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 11.06.2014r., sygn. IACa 1295/13)

Dodatkowe wątpliwości dotyczą braku ochrony przed zajęciem w ramach postępowania egzekucyjnego tego składnika opłat eksploatacyjnych, który stanowią tzw. opłaty na pokrycie kosztów niezależnych od spółdzielni, a w szczególności kosztów energii, gazu, wody oraz odbioru ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych. W tych wypadkach spółdzielnia jest w zasadzie jedynie „pośrednikiem" pomiędzy członkami spółdzielni i innymi osobami mającymi tytuły prawne do lokali w ramach spółdzielni, a dostawcą ww. mediów bądź usługodawcą. Ma ona obowiązek pobrać od tych osób opłaty w wysokości odpowiadającej wyłącznie kosztom dostawy tych mediów (usług), określonym przez dostawcę (usługodawcę). Tym bardziej więc przeznaczenie opłat mających pokryć koszt dostawy mediów bądź odprowadzania ścieków czy usuwania odpadów na pokrycie długów spółdzielni, stanowiące efekt zajęcia tych opłat w ramach postępowania egzekucyjnego, wydaje się pozostawać w rażącej sprzeczności z założeniem ustawodawcy, iż opłaty z tytułu utrzymania i eksploatacji nieruchomości w spółdzielni mieszkaniowej mają być przeznaczone wyłącznie na ten cel.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2014r., poz. 1648) zwracam się do Pani Minister z prośbą o przeanalizowanie przedstawionych argumentów i rozważenie potrzeby zainicjowania zmian w obowiązującym prawie, gwarantujących praktyczną realizację woli ustawodawcy, wyrażoną jednoznacznie w treści art. 4 ust. 6^{3} ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Będę wdzięczny za powiadomienie Rzecznika Praw Obywatelskich o zajętym w tej sprawie stanowisku.

Z poważaniem

Podpis na oryginale