

DPA-I.0512.2.2022

dot. DM-III.053.1.2022

Pani

Eliza Chojnicka

Zastępca Dyrektora Departamentu

Mieszkalnictwa

Ministerstwo Rozwoju i Technologii

Szanowna Pani Dyrektor,

w odpowiedzi na pismo z 27 stycznia 2021 r. w przedmiocie przedstawienia stanowiska wobec petycji nr P10-49/21 w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej uchwalenia nowej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zgodnej z Konstytucją i odpowiadającej standardom państwa demokratycznego ewentualnie nowelizacji obejmującej zagadnienia spółdzielczości mieszkaniowej, przekazanej przez Senacką Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

I. Uwagi ogólne.

Wszystkie akty normatywne funkcjonujące w systemie prawnym objęte są domniemaniem zgodności z obowiązującą Konstytucją, zatem nieuzasadnionym wydaje się wskazywanie dla uzasadnienia wprowadzenia nowej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych konieczności uchwalenia ustawy zgodnej z Konstytucją. Argumentację postulującego można również poczytać jako wskazującą na niekonstytucyjność obecnie obowiązującej ustawy, do stwierdzenia czego uprawniony jest wyłącznie Trybunał Konstytucyjny.

II. Uwagi do poszczególnych postulatów

Postulat nr 1

Zmiany w zakresie wyboru organów spółdzielni mieszkaniowej przewiduje procedowany przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii projekt ustawy o zmianie ustawy

o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Prawo spółdzielcze oraz ustawy o własności lokali (UB2). Projekt przewiduje regulacje, zgodnie z którą członków zarządu, w tym prezesa i jego zastępców wybierać będzie walne zgromadzenie, chyba że statut stanowi inaczej. Oznacza to, że w przypadku, gdy spółdzielcy będą chcieli wybrać inną formę wyboru członków zarządu, w tym – jak postuluje się w przedmiotowej petycji – w formie wolnych wyborów, przeprowadzanych w sposób analogiczny do tego przewidzianego w ordynacji wyborczej, decyzja pozostawać będzie w ich gestii. Odpowiednio zmieniając statut, członkowie spółdzielni będą mogli zatem dostosować do własnych potrzeb sposób wyboru członków zarządu.

Uwzględnienie postulatu nie wymaga wprowadzenia całkowicie nowego aktu normatywnego. Jednocześnie, nie sposób stwierdzić – wobec braku uzasadnienia postulatu – w jaki sposób wprowadzenie trybu z ustawy – Kodeks wyborczy miałyby zapewnić wolne i demokratyczne wybory do spółdzielni w stopniu większym niż dotychczas, ani które z obecnych regulacji autor petycji uważa za niedemokratyczne i naruszające zasady transparentności i równości głosu.

Postulat nr 2

Za nieuzasadnione uznać należy ograniczenie udzielenia pełnomocnictwa do głosowania, wyłącznie do członków rodziny i przewidzenia dla niego formy aktu notarialnego – jak się wydaje – pod rygorem nieważności. Nałożenie obostrzeń zgodnie z postulatem co do udzielania pełnomocnictwa do głosowania w walnym zgromadzeniu może przyczynić się do wykluczenia z głosowania osób, które nie mają wystarczających środków pieniężnych do poniesienia taksy notarialnej i to w dodatku za każdym razem, gdy nie będą mogły samodzielnie oddać głosu. Całe grupy osób fizycznych zostałyby de facto zniechęcone zbyt dużym formalizmem, a nawet wykluczone ze względów ekonomicznych z udziału w zgromadzeniach walnego zgromadzenia. Niniejszy postulat może sprzyjać zatem utrzymaniu status quo, bowiem może utrudniać odwołanie organów spółdzielni.

Z drugiej strony, postulat może utrudniać udział w pracach organów spółdzielni osobom samotnym, nie posiadającym rodziny bądź których członkowie rodziny nie mogą pełnić roli pełnomocnika do głosowania z uwagi na np. odległe miejsce zamieszkania względem osoby, która takiego pełnomocnictwa chciałaby udzielić. Nie można przy tym wykluczyć również sytuacji, w której rodzina będzie miała odmienne zdanie na temat poruszany w uchwale poddanej pod głosowanie i nie będzie chciała oddać głosu zgodnie

z wolą mocodawcy. Dodatkowo, postulujący nie wskazuje, jak należałoby definiować członków rodziny. Niezależnie jednak od tego, takie sformułowanie regulacji niewątpliwie prowadziłyby do wykluczenia ustanowienia pełnomocnikiem osoby, z którą członek spółdzielni pozostaje w nieformalnym związku, gdyż faktyczny status partnerstwa nie poddaje się sprawdzianowi w ramach oceny dopuszczalności do głosowania danej osoby na walnym zgromadzeniu.

Stwierdzić zatem należy, że ograniczenie kręgu osób, które mogłyby zostać ustanowione pełnomocnikiem do oddania głosu podczas walnego zgromadzenia oraz wprowadzenie obowiązkowej formy aktu notarialnego takiego pełnomocnictwa prowadziłyby do nieuzasadnionego ograniczenia prawa członka spółdzielni, w tym prawa do oddania głosu przez pełnomocnika.

Postulat nr 3

Postulat nie wydaje się mieć charakteru legislacyjnego. Składający petycję wskazuje raczej na niestosowanie się i brak egzekucji obowiązujących przepisów prawa, a nie sposób regulacji problematycznego zagadnienia. Stwierdzić przy tym trzeba, że przestrzeganie prawa właścicieli do udziału w zarządzaniu nieruchomością należy do sądów, które podejmują działania na skutek przedsięwziętych przez uprawnionych przewidzianych prawem kroków.

Postulat nr 4

Sposób sformułowania postulatu uniemożliwia jego ocenę. Nie wiadomo bowiem, jak miałby wyglądać mechanizm postulowanego „*przekształcenia we własność lokatorskich i własnościowych tytułów do lokali wszystkim, którzy spłacili koszty budowy*”. Rozwinięcie postulatu poprzez stwierdzenie, że chodzi o założenie księgi wieczystej na podstawie zaświadczenia spółdzielni, w związku z faktem, że „*dzisiaj za przekształcenie trzeba zapłacić notariuszowi*”, nie zmienia tego faktu.

Czyniąc jednak pewne założenia, co do genezy postulatu, a mianowicie nawiązania do regulacji ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2020 r. poz. 2040 z późn. zm.), stwierdzić należy, że zastosowanie analogicznych rozwiązań prawnych do przekształcenia spółdzielczych praw do lokalu w prawo własności nie znajduje aksjologicznego uzasadnienia. Trzeba mieć na uwadze, że przekształcenia te – w odróżnieniu od przekształcenia użytkowania wieczystego – mogą, a w przypadku spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, wiązałyby się, z koniecznością założenia nowej księgi

wieczyste dla nowopowstałego prawa. Ponadto, wykazanie spełnienia przesłanek do przekształcenia, również wymagałoby określonej prawem formy, celem wykorzystania w sformalizowanym postępowaniu wieczystoksięgowym. W przypadku przekształcenia objętego ww. ustawą, nie było to wymagane z uwagi na objęcie przekształcenie wszystkich nieruchomości o danym przeznaczeniu i w jednym wskazanym w ustawie terminie.

Dodatkowo, nie należy zapominać, że nieruchomości gruntowe oddane w użytkowanie wieczyste stanowiły własność państwową (Skarbu Państwa albo gminy), co umożliwiło narzucenie woli ustawodawcy tym właścicielom do wyzbycia się posiadanych nieruchomości na rzecz użytkowników wieczystych. W przypadku relacji na linii spółdzielnia mieszkaniowa – spółdzielca, ingerencja ustawodawcy, jak się wydaje, nie byłaby uzasadniona. Dlatego też przewidziano w tym zakresie przepisy umożliwiające dokonanie przekształcenie na podstawie umowy, choć i tak dopiero po spełnieniu przesłanek określonych w ustawie.

Podkreślić również należy wagę aktu notarialnego, którego forma zastrzeżona jest pod rygorem nieważności dla zdecydowanej większości czynności prawnych skutkujących zmianą właściciela nieruchomości. Ma ona na celu zagwarantowanie odpowiedniego standardu obrotu prawnego.

W ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości brak jest uzasadnienia dla dokonania odstępstwa od formy aktu notarialnego w zakresie przekształcenia spółdzielczego prawa do lokalu w prawo własności.

Na marginesie, warto zauważyć, że postulat ten pozostaje w sprzeczności z postulatem nr 2, zgodnie, z którym każdorazowe udzielenie pełnomocnictwa do głosowania wymagałoby formy aktu notarialnego.

Postulat nr 5

Postulat uproszczenia procedury podziału nieruchomości wielobudynkowych na nieruchomości jednobudynkowe, również rodzi trudności w odczytaniu woli postulującego, który wnosi, aby możliwość podjęcia uchwały o podziale nieruchomości wielobudynkowej przyznać właścicielom po przekroczeniu progu 20% liczonej udziałami.

Grupa osób posiadająca 20% udziału w nieruchomości nie stanowi większości, co rodzi wątpliwość co do racji przyznania takiej grupie prawa decydowania o tak ważkiej kwestii, jaką jest podział nieruchomości i powołanie wspólnoty mieszkaniowej. Dodatkowo należy mieć na uwadze, że dokonanie podziału nieruchomości zależy od spełnienia szeregu

wytycznych, jak np. posadowienie budynków w sposób uniemożliwiający ich rozdzielenie, czy posiadanie przez działkę, na której posadowiony jest budynek, dostępu do drogi publicznej lub wewnętrznej (art. 42 ust. 3 pkt 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych).

W ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości obowiązujące regulacje, nie wymagają nowelizacji, gdyż dostatecznie spełniają swoją rolę. Natomiast, postulujący nie przedstawił żadnych danych pozwalających na poczynienie wniosków przeciwnych.

Postulat nr 6

Uznając przedmiotowy postulat za kierunkowo słuszny, wskazać należy, że niecelowym jest jego uwzględnienie wraz z ogólnym postulatem uchwalenia nowej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Przedmiotowa kwestia należy do szeroko pojętego prawa własności uregulowanego w Kodeksie cywilnym i mającego swoje źródło w samej ustawie zasadniczej. Z drugiej zaś strony szczegółowe regulacje dotyczące uregulowania stanu prawnego gruntów, które objęte były np. wywłaszczeniem i dla których konieczne jest ustalenie stanu ich własności na nowo, objęte są szczególnymi przepisami, które mają na celu ustalenie prawowitego właściciela bez naruszenia praw osób trzecich, przy jednoczesnym zniwelowaniu skutku w postaci utraty własności nieruchomości wiele lat wcześniej.

W ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości zawieranie tego typu uregulowań w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowej – nowej czy też obecnie obowiązującej – nie wydaje się uzasadnione również z tego względu, że co do zasady, regulacje te powinny mieć charakter ogólny, tj. odnosić się do wszelkiego rodzaju nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, a nie tylko tych należących do spółdzielni mieszkaniowych.

Postulat nr 7 i 8

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że ujęte w punktach 7 i 8 petycji postulaty legislacyjne w zakresie nadania członkom spółdzielni na mocy ustawy statusu strony i pokrzywdzonego w sprawach karnych dotyczących wyrządzonej szkody w majątku zrzeszonym i mieniu spółki oraz zaostrzenia odpowiedzialności za brak dostępu do dokumentów, nie zawierają żadnego uzasadnienia czy argumentacji potwierdzającej konieczność dokonania ujętych w nich zmian, co uniemożliwia szczegółowe odniesienie się do ich zasadności.

Postulat umożliwienia pełnego wglądu do dokumentacji spółdzielni każdemu uprawnionemu spółdzielcy wydaje się słuszny co do kierunku. Aktualnie członek spółdzielni

może złożyć do sądu wnioski o zobowiązanie spółdzielni do udostępnienia umów (art. 18 § 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze, Dz. U. z 2021 r. poz. 648, z późn. zm.). Z przepisu art. 18 wynika, że spółdzielnia może odmówić wglądu jedynie do umów zawieranych z osobami trzecimi, jeżeli naruszałoby to prawa tych osób lub jeżeli istnieje uzasadniona obawa, że członek spółdzielni wykorzysta pozyskane informacje w celach sprzecznych z interesem spółdzielni i przez to wyrządzi spółdzielni znaczną szkodę. W przypadku pozostałych dokumentów wskazanych w paragrafie 1. nie ma możliwości odmowy ich udostępnienia, a w razie zaistnienia takiej odmowy uprawniony może realizować swoje roszczenie na drodze sądowej.

Aktualnie art. 27³ ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1208) określa odpowiedzialność wykroczeniową wobec tego, kto, będąc członkiem zarządu spółdzielni mieszkaniowej, pełnomocnikiem, albo likwidatorem, wbrew obowiązkowi dopuszcza do tego, że spółdzielnia m.in. nie udostępnia członkowi spółdzielni mieszkaniowej odpisów oraz kopii dokumentów, o których mowa w art. 8¹ (tj. statutu spółdzielni mieszkaniowej, regulaminu, uchwały i protokołu obrad organów spółdzielni, a także protokołu lustracji i rocznego sprawozdania finansowego), przewidując za ten czyn karę grzywny. Zgodnie z art. 27⁴ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych orzekanie w zakresie tych spraw następuje w trybie przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2021 r. poz. 457, z późn. zm.). Kwestia oceny przyjętego charakteru odpowiedzialności karnej za wskazany czyn oraz ewentualnej jego zmiany w aspekcie zaostżenia pozostaje w kompetencji resortu, do właściwości którego należą sprawy z zakresu spółdzielni mieszkaniowych.

Wskazać przy tym trzeba, że status i uprawnienia pokrzywdzonego w postępowaniu karnym w sposób adekwatny i wyczerpujący regulują art. przepisy Rozdziału 4 zatytułowanego „Pokrzywdzony” w Dziale III ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 534, z późn. zm.) i zawarta w art. 49 definicja legalna pokrzywdzonego.

Postulat nr 10

Niezasadne wydaje się uwzględnienie tego postulatu. Należy wskazać, że ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129 z późn. zm.) nie obejmuje w katalogu zakresu podmiotowego stosowania jej przepisów spółdzielni mieszkaniowych. Niemniej spółdzielnie mieszkaniowe są zobligowane do stosowania reżimu

zamówień publicznych, o ile dysponują środkami publicznymi. Warto zauważyć, że spółdzielnie mieszkaniowe, zgodnie z ustawą, powinny zajmować się zarządzaniem nieruchomościami wchodzącymi w skład spółdzielni lub majątku jej członków. To spółdzielnia mieszkaniowa decyduje o tym, jakie prace budowlane przeprowadzić i komu zlecić ich wykonanie.

Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych przewiduje jeden przypadek, kiedy spółdzielnia mieszkaniowa ma obowiązek przeprowadzić przetarg, a mianowicie w razie wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, gdy brak jest osób uprawnionych do przejęcia lokalu lub osoby uprawnione z tego prawa nie skorzystały. Nie ma natomiast przepisów, które obligowałyby spółdzielnie do organizowania przetargów na prace budowlane lub też dostarczania usług, o ile nie dysponują one środkami publicznymi. W przypadkach tych spółdzielnie mieszkaniowe powinny organizować przetargi na roboty budowlane, usługi lub dostawy, tylko jeżeli zobowiązują je do tego wewnętrzne akty prawne, a więc statuty, regulaminy czy też uchwały.

Wypada także dodać, że zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych spółdzielnia tworzy fundusz na remonty zasobów mieszkaniowych, a opłaty na ten fundusz obciążają koszty gospodarki zasobami mieszkaniowymi. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych nie zawiera uregulowań, w jakim trybie powinno się odbywać przeprowadzanie robót budowlanych przez spółdzielnię mieszkaniową. W związku z tym przyjęć należy, że to spółdzielnia decyduje o sposobie zlecenia robót budowlanych, a instrumentami zabezpieczającymi właściwe gospodarowanie mieniem spółdzielni i zapobieganie zjawiskom korupcyjnym są ww. akty prawa wewnątrzspółdzielczego.

Postulat nr 11

Postulat, aby roczne sprawozdania finansowe podlegały badaniu przez niezależny organ wydaje się warty rozważenia, choć raczej w ramach nowelizacji aktualnie obowiązującej ustawy, niekoniecznie poprzez uchwalenie nowego aktu. Nie ulega wątpliwości, że badanie sprawozdania jedynie przez organ nadzorczy spółdzielni może być w wielu przypadkach niewystarczające i budzić obiektywne wątpliwości co do bezstronności i rzetelności takiego badania. Warty rozważenia byłoby przyjęcie rozwiązania analogicznego do przewidzianego w art. 223 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeksu spółek handlowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1526 z późn. zm.). Kontrola sprawozdania dokonywana przez zewnętrzny, wyspecjalizowany w tym zakresie podmiot,

wyeliminowałaby zastrzeżenia na tym polu, a jednocześnie gwarantowałaby prawidłową ocenę spółdzielni od strony gospodarki finansowej. Oprócz takiego doraźnego rozwiązania, godnym rozważenia rozwiązaniem byłby stały, odgórny (ustawowy) obowiązek badania sprawozdawczości przez ściśle określony, zewnętrzny podmiot, a nie tylko na żądanie członka spółdzielni zmierzające do wyznaczenia przez sąd firmy audytorskiej.

Postulat nr 13

Postulat ten nie mieści się w zakresie właściwości Ministerstwa Sprawiedliwości. Na marginesie należy zatem zauważyć, że wyłączenie członków spółdzielni mieszkaniowych od obowiązku ponoszenia podatku katastralnego, samo w sobie byłoby jaskrawym przejawem naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Osoby o określonej sytuacji materialnej (niezamożne, młode rodziny, emeryci, renciści itd.) nie mogą być inaczej traktowane w świetle prawa podatkowego tylko z uwagi na fakt, że są członkami spółdzielni mieszkaniowych, niż osoby nie posiadające statusu członków takich spółdzielni.

Uzasadnienie petycji

W odniesieniu do uzasadnienia petycji zauważyć należy, że brak jego dostatecznego uszczegółowienia nie pozwala stwierdzić, czy, a jeżeli tak, w jaki sposób uchwalenie nowej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, czy nawet wdrożenie w ramach nowelizacji aktualnie obowiązującej ustawy przedstawionych w petycji postulatów miałyby spowodować polepszenie się sytuacji ekonomicznej milionów rodzin i odblokować długo oczekiwany rozwój taniego budownictwa mieszkaniowego.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości postulat petycji dotyczący uchwalenia nowej, zgodnej z Konstytucją ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie wydaje się być uzasadniony, w szczególności w świetle wobec przedstawionych postulatów, które podjęcie takiego działania miałyby uzasadniać.

Z wyrazami szacunku,

Dagmara Nejbert
Zastępca Dyrektora
Departament Prawa Administracyjnego
/podpisano elektronicznie/