



Warszawa, dnia 27 listopada 2017 r.

Opinia w sprawie petycji dotyczącej propozycji zmian w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych (P9-05/17)

I. Cel i przedmiot petycji

Przedmiotem petycji P9-05/17 jest propozycja wprowadzenia zmian do ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych w celu doprecyzowania, rozszerzenia i uzupełnienia przepisów tej ustawy w taki sposób, aby umożliwić zwiększenie roli członka spółdzielni mieszkaniowej w decydowaniu o najbardziej istotnych dla niego sprawach związanych z funkcjonowaniem spółdzielni w zakresie kontroli i nadzoru nad władzami spółdzielni. Wnioskodawca zawarł również w petycji propozycję zmiany przepisów zmierzającą do przekształcenia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w prawo odrębnej własności lokalu z mocy prawa.

II. Prace legislacyjne

W dniu 14 lutego 2017 r. do sejmowej Komisji do Spraw Petycji została skierowana tożsama petycja BKSP-145-185/17. Na posiedzeniu w dniu 14 września 2017 r. Komisja do Spraw Petycji postanowiła nie uwzględnić żądania będącego przedmiotem petycji i przekazała materiały jej dotyczące Komisji Infrastruktury, aby podniesione tam postulaty i argumenty zostały wykorzystane podczas prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1533).

Sejmowa Komisja Infrastruktury w dniu 21 czerwca 2017 r. powołała podkomisję, która prowadzi prace nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1533). Zaproponowane w projekcie ustawy zmiany obejmują swoim zakresem także problematykę wskazaną w przedmiotowej petycji.

W dniu 20 lipca 2017 r. została uchwalona ustawa o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2017 r. poz. 1596), która weszła w życie 9 września 2017 r.

Uchwalona ustawa realizuje, jak się wydaje, wnoszony w petycji postulat dotyczący zmiany art. 4 ust. 4¹ pkt 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Ustawa ta jest efektem prac nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1624).

III. Uwagi szczególne do przedstawionych propozycji zmian ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych

1) *Ustanowienie z mocy prawa odrębnej własności lokalu w przypadku wszystkich lokali o statusie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, przy czym wnoszący nie precyzuje czy osoba powinna być obowiązana do poniesienia na rzecz spółdzielni określonych opłat co wskazuje na intencję stworzenia podstaw prawnych wyodrębniania w spółdzielni własności lokali bez ponoszenia opłat.*

Poselski projekt ustawy (druk sejmowy nr 1533) nie przewiduje zmian w tym zakresie.

Obecnie obowiązująca ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych (dalej u.s.m) w art. 17¹⁴ ust. 1 reguluje przekształcanie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w prawo odrębnej własności lokalu.

Przepis art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. dotyczy wszystkich osób posiadających spółdzielcze własnościowe prawo (członków oraz osób, które nie są członkami spółdzielni). Po zmianach wprowadzonych nowelizacją z dnia 14 czerwca 2007 r. zawiera dwa warunki - spłatę przypadających na dany lokal części zobowiązań spółdzielni związanych z budową, w tym w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego spółdzielni wraz z odsetkami oraz spłatę zadłużenia z tytułu opłat związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości w częściach przypadających na ich lokale oraz eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni.

Artykuł 17¹⁴ u.s.m. ma realizować zasadę, że każdemu, kto w spółdzielni mieszkaniowej pokrył pełne koszty wybudowania używanego przez siebie domu lub lokalu, należy się własność lokalu bez dodatkowych dopłat. Wpłaty, o których mowa w art. 17¹⁴ ust. 1 pkt 1 u.s.m., związane są bowiem z niezapłaceniem spółdzielni części kosztów budowy lokalu tj. nieuiszczeniem części wkładu budowlanego albo niespłaceniem kredytu, którym została pokryta część wkładu budowlanego.

Artykuł 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez członka spółdzielni lub osobę niebędącą członkiem spółdzielni wyłącznie spłat, o których mowa w pkt 1 i 2 tego przepisu, został przez TK w wyroku z dnia 17 grudnia 2008 r., P 16/08, OTK-A 2008, nr 10, poz. 181, uznany za niezgodny z art. 64 ust. 2 i 3 w zw. z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny uznał narzucanie spółdzielni mieszkaniowej niekorzystnych dla niej warunków przekształcania spółdzielczych praw do lokali we własność za niezajdującą konstytucyjnej podstawy ingerencję w prawo własności spółdzielni mieszkaniowej. Z treści wyroku wynika, że utrata mocy obowiązującej tego przepisu nastąpiła w zakresie, w jakim uniemożliwia on spółdzielni obciążenie osób przekształcających prawo własnościowe we własność dodatkowymi spłatami.

Od dnia 30 grudnia 2009 r. obowiązuje nowelizacja u.s.m. z dnia 18 grudnia 2009 r., która nadała nowe brzmienie przepisom art. 17¹⁴ ust. 1 u.s.m. Wprowadziła ona ponownie prawie identyczne brzmienie tego przepisu, dokonano jedynie niewielkich zmian. Usunięto przywołanie art. 4 ust. 1¹ u.s.m. i dodano wyrazy „przez niego”, doprecyzowując w ten sposób przepis.

Osoba, która zamierza przekształcić swoje własnościowe prawo do lokalu we własność (członek lub osoba niebędąca członkiem), jest nadal zobowiązana spłacić przypadającą na ten lokal część zobowiązań spółdzielni związanych z budową, w tym w szczególności odpowiednią część zadłużenia kredytowego spółdzielni wraz z odsetkami (tj. niespłaconą część kredytu zaciągniętego przez spółdzielnię na pokrycie tej części wkładu budowlanego, która nie została uiszczona przez członka) oraz uregulować należności wobec spółdzielni z tytułu bieżących opłat związanych z użytkowaniem lokalu, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.s.m.

Zakwestionowane przez TK w wyroku P 16/08 przepisy art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 ustawy przewidywały, iż na wniosek członka spółdzielni lub osoby niebędącej członkiem

spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe lub lokatorskie prawo do lokalu, po dokonaniu przez te osoby spłaty przypadającej na dany lokal części kosztów: zobowiązań, zadłużenia kredytowego i innych opłat spółdzielnia jest obowiązana zawrzeć umowę przeniesienia własności lokalu. Spółdzielnia nie miała żadnego wpływu na wysokość opłat wnoszonych przez uwłaszczającą się osobę. Opłaty te były sztywno ustalone przez ustawę i nie uwzględniały faktycznej, rynkowej wartości lokalu.

Zdaniem TK spółdzielnie są dobrowolnymi zrzeszeniami, będącymi realizacją gwarantowanej przez Konstytucję wolności zrzeszania się. Wszelka ingerencja ustawodawcza uszczuplająca prawa lub nakładająca obowiązki na spółdzielnie powinna to uwzględniać. Jednocześnie spółdzielnie mieszkaniowe stanowią jedną z form realizacji zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jednostki. W konsekwencji spółdzielnia korzysta z konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw, w tym z ochrony prawa własności, przewidzianej przez art. 64 Konstytucji. Ochrony tej nie umniejsza fakt, że spółdzielnia jest osobą prawną. Majątek spółdzielni stanowi przedmiot własności prywatnej spółdzielni, jako osoby prawnej, w związku z czym podlega również ochronie przewidzianej przez art. 64 Konstytucji.

Zgodnie z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji „2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. 3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”.

TK przyznał, że z ekonomicznego punktu widzenia majątek spółdzielni jest własnością jej członków. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku spółek kapitałowych. Różnica jest taka, że spółdzielnie mieszkaniowe, w przeciwieństwie do spółek, nie mają charakteru zarobkowego. Dochody spółdzielni nie są więc wypłacane jej członkom. Nie oznacza to jednak, że członkowie spółdzielni nie odnoszą żadnych korzyści z tytułu działalności spółdzielni. Swoją dochód spółdzielnia przeznacza na utrzymanie i eksploatację nieruchomości; im większy dochód ma spółdzielnia, tym mniej, m.in. na remonty, wydają ze swojej kieszeni członkowie spółdzielni. Jeśli zakwestionowane przepisy zezwalają na uwłaszczenie się, niektórych członków spółdzielni wbrew jej woli, oznacza to uszczuplenie majątku samej spółdzielni jak i pozostających w niej członków. Zdaniem TK, skoro niedopuszczalne jest wypłacanie dywidendy niektórym tylko akcjonariuszom spółki, to nie ma powodu by odstępować od podobnej reguły w przypadku spółdzielni.

Uwłaszczenie dotychczasowych spółdzielców następuje kosztem majątku będącego w dyspozycji spółdzielni – majątku tworzącego substrat ekonomicznej własności pozostałych spółdzielców.

TK zwrócił uwagę, iż nie występuje tu kolizja prawa własności należącej do spółdzielni z prawem do zaspokojenia potrzeby mieszkaniowej. Potrzeba mieszkaniowa członka spółdzielni jest zaspokojona, ustawa przyznała mu tylko uprawnienie do przekształcenia prawa słabszego w silniejsze. Z Konstytucji można wyprowadzić prawo do zaspokojenia potrzeby mieszkaniowej, lecz niepodobna wyprowadzać prawa do tytułu, w oparciu o który powinno to następować. TK stwierdził więc, że brak jest uzasadnienia w innych wartościach konstytucyjnych dla owego przymusowego przekształcenia prawa do mieszkania.

Rozważając finansowy aspekt uszczuplenia własności spółdzielni, TK zwrócił uwagę, że ustawodawca nieadekwatnie określił sumę kosztów, jaką winna zwrócić spółdzielni osoba uwłaszczająca się. W przypadku gdy wygasa lokatorskie prawo do lokalu, spółdzielnia ma obowiązek wypłacenia dotychczasowemu beneficjentowi tego prawa, rynkową wartość mieszkania. Zakwestionowana nowelizacja nie przewidziała podobnej reguły w przypadku gdy dotychczasowy spółdzielca umacnia swe prawo poprzez zamianę tego prawa na własność. Wszelkie korzyści płynące ze znacznego wzrostu wartości mieszkań, wskutek upływu czasu i zmian gospodarczych, przypadają osobom uwłaszczającym się. Ich korzyść jest tym większa, że przez wiele lat ich spółdzielcze prawo do mieszkania było sponsorowane przez państwo. W konsekwencji wzbogacają się kosztem osób, które nadal pozostają członkami spółdzielni oraz kosztem podatnika.

TK zauważył też, że zakwestionowane przepisy naruszają autonomię osoby prawnej, jaką jest spółdzielnia.

W konsekwencji TK stwierdził, że art. 12 ust. 1 i art. 17¹⁴ ust. 1 są niezgodne z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Niezgodność ta polega na arbitralnym wkroczeniu w istotę prawa własności (przez wprowadzenie opatrzonego sankcją karną przymusowego, nieekwiwalentnego uwłaszczenia, na rzecz osób – także nieczłonków spółdzielni – które mają zaspokojoną potrzebę mieszkaniową), co przeczy zasadzie proporcjonalności ograniczenia (dopuszczalność ograniczenia własności tylko z uwagi na interesy i prawa objęte ochroną konstytucyjną) i narusza zasadę równej ochrony prawnej własności.

Mając na uwadze powyższe trzeba stwierdzić, że wprowadzenie zasady uwłaszczenia posiadaczy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, z mocy prawa pod tytułem darmym, narażone jest na zarzut niekonstytucyjności z tych samych powodów jakie zostały podniesione wyroku TK P 16/08.

Trzeba mieć na względzie również fakt, że w dalszym ciągu wiele nieruchomości w spółdzielniach mieszkaniowych ma nieuregulowany stan prawny w rozumieniu art. 113 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Przez nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym rozumie się nieruchomość, dla której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do niej prawa rzeczowe. Brak tytułu prawnego spółdzielni do gruntu, na którym wzniesiono budynek, w postaci prawa własności lub użytkowania wieczystego jest negatywną przesłanką uwzględnienia wniosku o przekształcenie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w prawo własności lokalu¹⁾.

2) *Powstanie w spółdzielni wspólnoty mieszkaniowej, jeżeli w nieruchomości zostanie wyodrębniony co najmniej jeden lokal, z obligatoryjnym zarządem spółdzielni przez 12 miesięcy od daty wejścia w życie proponowanej zmiany. Po tym terminie wspólnota miałaby decydować o sposobie zarządu nieruchomością. Członkowie wspólnoty mieszkaniowej powinni być zdaniem wnoszącego petycję członkami spółdzielni i jednocześnie członkami wspólnoty mieszkaniowej.*

W noweli ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. ustawodawca utrzymał określoną w art. 24¹ u.s.m. zasadę, iż to większość właścicieli lokali w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości, obliczana według wielkości udziałów w nieruchomości wspólnej, może podjąć uchwałę, że w zakresie ich praw i obowiązków oraz zarządu nieruchomością wspólną będą miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali.

¹⁾ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2015 r. w sprawie I CSK 856/14

Powyższy przepis uprawnia właścicieli lokali w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości do podjęcia uchwały, na mocy której w zakresie ich praw i obowiązków oraz w zakresie zarządu nieruchomością wspólną będą miały zastosowanie przepisy ustawy o własności lokali.

Celem nowelizacji ustawy w tym zakresie było nałożenie na spółdzielnię obowiązku niezwłocznego rozliczenia się z właścicielami z funduszu remontowego. Ustawodawca przyjął również, że na podstawie zawartej ze spółdzielnią umowy, właściciele lokali od dnia powstania wspólnoty mieszkaniowej będą obowiązani uczestniczyć w wydatkach związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni, które są przeznaczone do wspólnego korzystania przez osoby zamieszkujące w określonym budynku lub osiedlu.

Ustawodawca zdecydował również, że w przypadku wyodrębnienia wszystkich lokali w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości zasadą będzie wprowadzić zarząd w trybie ustawy o własności lokali, ale spółdzielnia po wyodrębnieniu ostatniego lokalu ma obowiązek zawiadomić o tym pisemnie wszystkich właścicieli, którzy w terminie 3 miesięcy od dnia wyodrębnienia ostatniego lokalu mogą podjąć uchwałę, że w zakresie ich praw i obowiązków oraz zarządu nieruchomością wspólną stosuje się ustawę o spółdzielniach mieszkaniowych (art. 27 u.s.m.).

Zgodnie z art. 3 ust. 3¹ u.s.m. właściciel wyodrębnionego lokalu może być członkiem spółdzielni. Biorąc pod uwagę treść art. 3 ust. 7 ustawy, członkostwo właściciela ustaje w chwili powstania wspólnoty zarządzanej na zasadach ustawy o własności lokali.

Do czasu wejścia w życie ostatniej nowelizacji u.s.m., w przypadku wyodrębnienia wszystkich lokali reżim zarządu automatycznie wyznaczała ustawa o własności lokali – nieodwracalnie.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie obowiązujących przepisów sposobem, aby zmienić sposób zarządu nieruchomością wspólną (na zgodny z ustawą o własności lokali) jest skorzystanie z regulacji art. 24¹ u.s.m. Wspólnota mieszkaniowa ma prawo zdecydować o sposobie zarządzania swoją nieruchomością, w tym o kontynuowaniu zarządu przez spółdzielnię.

Rozwiązanie polegające na umożliwieniu powstania w budynku spółdzielni mieszkaniowej wspólnoty w momencie wyodrębnienia jednego lokalu powoduje, że jeden

właściciel lokalu pozbawia spółdzielnię mieszkaniową zarządu nieruchomością wspólną w sytuacji kiedy spółdzielnia jest właścicielem budynku w przeważającej części. W kwestiach dotyczących zarządu nieruchomością wspólną obowiązywać będą przepisy ustawy o własności lokali.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1533) zawiera propozycję zmian przepisów w tym zakresie, jednak nie realizuje ona wniosku zgłoszonego w petycji, ponieważ przewiduje, że wyodrębnienie własności co najmniej połowy ogólnej liczby lokali będzie skutkować stosowaniem ustawy o własności lokali.

3) *Uszczegółowienie art. 1 u.s.m. poprzez powielenie treści art. 5 ustawy – Prawo spółdzielcze; włączenie do statutu spółdzielni informacji o zasadach wynagradzania członków rady nadzorczej, rejestru członków spółdzielni oraz rejestru członków rady nadzorczej i członków zarządu z uwzględnieniem szczegółowych informacji o pełnieniu funkcji w organach spółdzielni takich jak: określenie pełnionej funkcji i liczby kadencji zasiadania w organie, określenie daty i podstawy powołania; udostępnianie na stronie internetowej dokumentów spółdzielni, ale tylko członkom spółdzielni, najpóźniej ósmego dnia od daty ich zarejestrowania, uchwalenia czy sporządzenia;*

Statut spółdzielni stanowi ogół norm, które określają najważniejsze kwestie funkcjonowania osoby prawnej i jest wewnętrznym, umownym prawem spółdzielni. Postanowienia statutu wiążą spółdzielnię i jej członków.

Postanowienia statutu nie mogą być sprzeczne z bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa. W razie zaistnienia sprzeczności pierwszeństwo przysługuje ustawie²⁾.

Art. 8 u.s.m. wymienia przykładowo elementy statutu w spółdzielni mieszkaniowej. Zgodnie z zasadą określoną w art. 1 ust. 7 u.s.m. w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze.

Art. 5 ustawy – Prawo spółdzielcze wymienia w sposób enumeratywny, co powinien obligatoryjnie określać każdy statut, ponadto inne przepisy tej ustawy oraz niektóre przepisy

²⁾ SN w wyroku z dnia 21 maja 2004 r., V CK 443/03

u.s.m. mogą bądź nakazywać uregulowanie jakiegoś zagadnienia bądź stwarzać powinność wyboru wariantu bądź tylko uprawniać do uregulowania jakiegoś zagadnienia.

Przepis ten ma zastosowanie do spółdzielni mieszkaniowych wprost. Propozycja stworzenia kalki tego przepisu w u.s.m. nie wydaje się celowa skoro nie będzie on wprowadzał jakichś odmienności w zakresie statutu spółdzielni mieszkaniowej.

Jeżeli ustawodawca zdecydowałby o zmianie przepisów dotyczących statutu to odpowiednim miejscem zmian jest art. 8 u.s.m.

Sposób udostępniania członkom spółdzielni informacji o innych członkach jak również zakres danych osobowych, które mogą być udostępniane określone zostały w art. 30 ustawy – Prawo spółdzielcze. Na jego podstawie zarząd spółdzielni prowadzi rejestr członków zawierający ich imiona i nazwiska oraz miejsce zamieszkania (w odniesieniu do członków będących osobami prawnymi ich nazwę i siedzibę), wysokość zadeklarowanych i wniesionych udziałów, wysokość wniesionych wkładów, ich rodzaj, jeżeli są to wkłady niepieniężne, zmiany tych danych, datę przyjęcia w poczet członków, datę wypowiedzenia członkostwa i jego ustania, a także inne dane przewidziane w statucie. Członek spółdzielni, jego małżonek i wierzyciel członka lub spółdzielni ma prawo przeglądać rejestr.

Spółdzielnia jest podmiotem przetwarzającym dane osobowe jej członków. W związku z powyższym spoczywają na niej określone obowiązki wynikające z przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych. Jest nim nie tylko obowiązek legalnego przetwarzania danych (zgodnie z art. 23 ustawy w przypadku danych zwykłych i art. 27 ustawy w przypadku danych wrażliwych), ale również prawidłowego zabezpieczenia tych danych. Zgodnie z art. 36 ust. 1 tej ustawy, na administratorze danych spoczywa obowiązek zabezpieczenia danych osobowych przed ich udostępnieniem osobom nieupoważnionym. Co więcej, w myśl art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, administrator danych powinien dołożyć szczególnej staranności w celu ochrony interesów osób, których dane dotyczą. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. W myśl art. 6 ust. 2 ww. ustawy, osobą możliwą do zidentyfikowania jest osoba, której tożsamość można określić bezpośrednio lub pośrednio, w szczególności poprzez powołanie się na numer identyfikacyjny albo jeden lub kilka specyficznych czynników określających jej cechy fizyczne, fizjologiczne, umysłowe, ekonomiczne, kulturowe lub społeczne.

Zasady udostępniania dokumentów członkom spółdzielni i uprawnienia członków spółdzielni w tym zakresie wynikają wprost z przepisów prawa spółdzielczego. Art. 18 § 2 pkt 3 Prawa spółdzielczego stanowi, że członek spółdzielni ma prawo otrzymania odpisu statutu i regulaminów, zaznajamiania się z uchwałami organów spółdzielni, protokołami obrad spółdzielni, protokołami lustracji, rocznymi sprawozdaniami finansowymi i umowami zawieranymi przez spółdzielnie z osobami trzecimi. Przepis ten służy umocnieniu praw członka spółdzielni, zwłaszcza prawa do sprawowania kontroli nad działalnością organów spółdzielni. Nie wyczerpuje on jednak wszystkich możliwości sprawowania owej kontroli. Członkowi spółdzielni przysługują bowiem również inne prawa określone w ustawie lub statucie (art. 18 § 4 Prawa spółdzielczego).

Należy mieć na względzie również to, że na podstawie art. 8¹ u.s.m. statut spółdzielni mieszkaniowej, regulaminy, uchwały i protokoły obrad organów spółdzielni, a także protokoły lustracji i roczne sprawozdanie finansowe powinny być udostępnione na stronie internetowej spółdzielni.

Zamieszczanie w statucie rejestrów (członków spółdzielni, członków zarządu i członków rady nadzorczej) oznaczałoby dostępność wszystkich danych członków spółdzielni nie tylko dla członków, ale dla każdego kto odwiedzi stronę internetową spółdzielni i mogłoby prowadzić do wykorzystania tych danych w sposób nieuprawniony.

Nie wydaje się to celowe również z tego powodu, że rejestr nie zawiera norm o charakterze zobowiązaniowym oraz ze swej istoty ma charakter dynamiczny (dane w nim zawarte ulegają modyfikacjom) a trzeba pamiętać, że zmiana statutu spółdzielni na podstawie art. 12a ustawy – Prawo spółdzielcze wymaga uchwały walnego zgromadzenia podjętej większością 2/3 głosów. Zarząd jest obowiązany uchwałę o zmianie statutu zgłosić w ciągu trzydziestu dni od daty jej podjęcia do sądu rejestrowego, załączając dwa odpisy protokołu walnego zgromadzenia. Zmiana statutu nie wywołuje skutków prawnych przed jej wpisaniem do Krajowego Rejestru Sądowego. Zamieszczanie w statucie rejestrów oznaczałoby, że każda zmiana w rejestrze prowadzić będzie do zmiany statutu i powinna wiązać się z procedurą opisaną wyżej.

Stanowisko dotyczące udostępniania dokumentów spółdzielni mieszkaniowej na stronie internetowej zajął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 lipca 2009 r. sygn. akt K 64/07 (OTK-A 2009, nr 7, poz. 110), w którym stwierdził między innymi, że art. 8¹ ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych rozumiany w ten sposób, że dotyczy udostępniania

wskazanych w nim dokumentów wyłącznie członkom spółdzielni mieszkaniowej, jest zgodny z art. 51 ust. 1, 3 i 5 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 49 i art. 51 ust. 2 i 4 Konstytucji.

Zatem nic nie stoi na przeszkodzie, aby przepis art. 8¹ u.s.m. został doprecyzowany w zakresie podziału strony na części ogólnodostępną oraz tylko dla członków. Nie oznacza to jednak możliwości udostępniania swoim członkom wszelkich dokumentów i informacji. Przetwarzanie danych osobowych przez spółdzielnię na stronie internetowej w części tylko dla członków nie może mieć miejsca, jeżeli sprzeciwia się temu dobro publiczne, dobro osoby, której dane dotyczą, lub dobro osób trzecich w zakresie i trybie określonym ustawą.

Wnoszący petycję zakłada umieszczenie różnego rodzaju dokumentów na stronie internetowej spółdzielni mieszkaniowej, co ma zapewnić transparentność jej działalności. Regulacja tego zagadnienia powinna uwzględniać szereg okoliczności, w tym rodzaj i zakres danych zamieszczanych na stronie (dane osobowe).

Jednocześnie należy wskazać, że art. 8¹ ust. 3 w obecnym brzmieniu stanowi iż: „Statut spółdzielni mieszkaniowej, regulaminy, uchwały i protokoły obrad organów spółdzielni, a także protokoły lustracji i roczne sprawozdanie finansowe powinny być udostępnione na stronie internetowej spółdzielni.” Budzi jednak wątpliwości czy przepis ten nakłada na wszystkie spółdzielnie mieszkaniowe obowiązek założenia i prowadzenia strony internetowej czy tylko obowiązek publikowania na niej określonych dokumentów, jeżeli dana spółdzielnia taką stroną dysponuje oraz czy z uwagi na brak sankcji jest to tylko powinność czy obowiązek.³⁾⁴⁾

Zmiany w tym zakresie proponuje się w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1533).

Z uwagi na brak regulacji ustawowych określających zasady wynagradzania pracowników, prezesa i członków zarządu spółdzielni, niewątpliwie zasady te powinien określać statut spółdzielni lub regulamin uchwalony na jego podstawie przez właściwy organ spółdzielni.

³⁾ Adam Stefaniak, Komentarz do art.8¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, LEX

⁴⁾ Ewa Bończak-Kucharczyk, Komentarz do art.8¹ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, LEX

Jeżeli chodzi o zasady wynagradzania członków rady nadzorczej, to są one określone w art. 8² ust. 1 u.s.m., na podstawie którego członek rady nadzorczej pełni swoją funkcję społecznie, chyba że statut przewiduje wynagrodzenie za udział w posiedzeniach. Wynagrodzenie to ma być wypłacane w formie miesięcznego ryczału bez względu na ilość posiedzeń oraz nie może przekraczać minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Wnoszący petycję proponuje, aby to wynagrodzenie zostało ograniczone do 20% minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Zmiany w tym zakresie proponuje się w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1533).

4) Nałożenie na spółdzielnię obowiązku prowadzenia odrębnego rachunku bankowego dla każdej nieruchomości albo budynku, jeżeli na nieruchomości znajduje się więcej niż jeden budynek; odrębne rozliczanie dla każdej nieruchomości przychodów i kosztów; utworzenie dla każdej nieruchomości odrębnego funduszu remontowego; zawieranie w informacji o wysokości opłat za lokal wyszczególnienia składników tych opłat, w tym kosztów wynagrodzeń wszystkich pracowników spółdzielni oraz członków zarządu i rady nadzorczej.

Ostatnią nowelizacją u.s.m. wprowadzono zmianę w art. 4 w ust. 4¹ pkt 2 polegającą na dodaniu obowiązku prowadzenia przez spółdzielnię mieszkaniową odrębnie dla poszczególnych nieruchomości rozliczenia wpływów i wydatków funduszu remontowego.

Przepisy u.s.m. nakładają na zarząd spółdzielni mieszkaniowej obowiązek prowadzenia odrębnie dla każdej nieruchomości ewidencji i rozliczenia przychodów oraz kosztów eksploatacji i utrzymania mienia spółdzielni oraz ewidencji i rozliczenia wpływów i wydatków funduszu remontowego, co powinno mieć odzwierciedlenie w systemie ewidencji księgowej spółdzielni mieszkaniowej. Są to przychody i koszty bezpośrednio związane z konkretną nieruchomością, chyba że nieruchomość jest wielobudynkowa.

Zdaniem Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa „ustawodawca przyjął zasadę, zgodnie z którą spółdzielnia będzie mogła dokonywać prac finansowanych ze środków zgromadzonych na funduszu remontowym względem danej nieruchomości przy zachowaniu obowiązku rozliczenia tego funduszu z uwzględnieniem poszczególnych nieruchomości.

Oznacza to, że każda nieruchomość de facto będzie miała własny fundusz remontowy. Ustawa nie zawiera jednak wyraźnego postanowienia, że wpływy z danej nieruchomości na fundusz remontowy mają być przeznaczone na remonty tylko tej nieruchomości. Przyjęcie takiej zasady mogłoby wynikać z postanowień statutu, gdyż ułatwiałoby dokonywanie rozliczeń w przypadku art. 24¹ i 26 u.s.m.”⁵⁾

Niemniej zagadnienie możliwości tworzenia funduszu remontowego dla każdej nieruchomości było już przedmiotem rozważań sądów. Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 29 maja 2014 r. o sygn. akt I ACa 907/13⁶⁾ wyjaśnił formułę organizowania funduszu remontowego przez spółdzielnię mieszkaniową. Sąd stwierdził, że „spółdzielnia mieszkaniowa może utworzyć odrębne fundusze remontowe dla poszczególnych nieruchomości, z możliwością wydzielenia funduszu remontowego ogólnego zasilanego w całości lub części, stosownie do art. 5 ust. 2 u.s.m. i regulacji statutowych, wpływami z nadwyżki bilansowej z działalności gospodarczej spółdzielni. Przepis art. 6 ust. 3 w powiązaniu z dodanym art. 4 ust. 4¹ u.s.m. nie narzuca spółdzielni mieszkaniowej formuły statutowej zorganizowania obligatoryjnego funduszu remontowego, nakazuje jedynie jego prowadzenie.” Podobnego zdania był Sąd Apelacyjny w Warszawie w sprawie VI ACa 291/15⁷⁾. Jak sąd zauważył „ustawodawca poniechał jednoznacznego, normatywnego uregulowania kwestii rozliczania (wydatkowania) środków tego funduszu (tych funduszy), spośród nasuwających się możliwości poprawnego ich rozdysponowywania z punktu widzenia zarówno zasad prawidłowego zarządu, jak i ochrony osób uprawnionych do lokali, to nie sposób uznać, że zobowiązanie przez ustawodawcę zarządów spółdzielni do ewidencjonowania - od 31 lipca 2007 r. - wpływów i wydatków funduszu remontowego dla poszczególnych nieruchomości nie zmierzało w pierwszej kolejności do „wymuszenia” na spółdzielniach powiązania wpłat na fundusz remontowy, jak i wydatków z potrzebami danej nieruchomości oraz zapewnienia przejrzystości przepływów i dyspozycji w tym zakresie. Przy czym to „sugerowane” powiązanie nie przybrało postaci narzuconej formuły rozliczania - jak w art. 6 ust. 1 u.s.m. - ale zostało pozostawione spółdzielni do regulacji statutowej”.

⁵⁾ Analiza przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy - Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2017 r., poz. 1596) dokonana przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa z dnia 17 listopada 2017 r.
<http://mib.gov.pl/2-nowela20170720.htm#>

⁶⁾ LEX nr 1489167

⁷⁾ LEX nr 2076728

Zawarcie w przepisach ustawy obowiązku prowadzenia odrębnego dla każdej nieruchomości czy budynku rachunku bankowego jest zabiegiem prostym, natomiast należy wziąć pod uwagę ewentualny wpływ wprowadzenia takiego obowiązku na sposób prowadzenia rozliczeń w spółdzielni.

Mając na uwadze ostatnie zmiany u.s.m. w zakresie funduszu remontowego, wydaje się, że omawiany wniosek petycji w zakresie zasad organizacji funduszu remontowego został zrealizowany.

Poselski projekt ustawy zawiera propozycję zmian zmierzających w kierunku szczegółowego określenia składników opłat na pokrycie kosztów utrzymania i eksploatacji nieruchomości, w tym kosztów na wynagrodzenia pracowników i członków organów spółdzielni (art. 1 pkt 3 lit. d), co pokrywa się częściowo z oczekiwaniami wnoszącego petycję.

5) *Podawanie do wiadomości członków spółdzielni na walnym zgromadzeniu wysokości wynagrodzeń członków zarządu i rady nadzorczej spółdzielni.*

Ustawa o ochronie danych osobowych określa ogólne zasady przetwarzania i ochrony danych osobowych, zaś skonkretyzowanie tych zasad ma miejsce w szczególnych wobec jej regulacji przepisach prawa. Dlatego w przypadku, gdy istnieją inne przepisy prawa regulujące przetwarzanie danych osobowych, stosuje się je w pierwszej kolejności.

W tej sytuacji zastosowanie mają przepisy regulujące działalność spółdzielni mieszkaniowych, którymi są przepisy ustawy – Prawo spółdzielcze, oraz przepisy u.s.m. a także statut i sporządzone w oparciu o statut regulaminy oraz uchwały podejmowane przez organy spółdzielni mieszkaniowych.

Obowiązujące przepisy prawa nie odnoszą się wprost do kwestii dostępu członków spółdzielni mieszkaniowych do informacji o wysokości wynagrodzenia otrzymywanego przez prezesa zarządu, członków zarządu oraz członków rady nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej. Z art. 46 § 1 pkt 8 ustawy – Prawo spółdzielcze wynika, że do zakresu zadań rady nadzorczej spółdzielni należy podejmowanie uchwał w sprawach czynności prawnych dokonywanych między spółdzielnią a członkiem zarządu lub dokonywanych przez spółdzielnię w interesie członka zarządu oraz reprezentowanie spółdzielni przy tych

czynnościach. Stosownie do art. 52 § 1 zd. 1 ustawy – Prawo spółdzielcze z członkami zarządu zatrudnianymi w spółdzielni rada spółdzielni nawiązuje stosunek pracy - w zależności od powierzonego stanowiska – na podstawie umowy o pracę albo powołania.

Jednocześnie, zgodnie z art. 8¹ ust. 1 u.s.m. członek spółdzielni mieszkaniowej ma prawo otrzymania odpisu statutu i regulaminów oraz kopii uchwał spółdzielni i protokołów obrad spółdzielni, protokołów lustracji, rocznych sprawozdań finansowych oraz faktur i umów zawieranych przez spółdzielnię z osobami trzecimi. Na podstawie wyżej powołanego art. 8¹ ust. 1 ustawy dopuszczalne jest udostępnienie uchwał w sprawie zatrudnienia członków organów i pracowników spółdzielni.

Jeśli chodzi o kwestie udostępniania dokumentów członkom spółdzielni, to warto też zwrócić uwagę na ich uprawnienia wynikające wprost z przepisów prawa spółdzielczego. Art. 18 § 2 pkt 3 Prawa spółdzielczego stanowi, że członek spółdzielni ma prawo otrzymania odpisu statutu i regulaminów, zaznajamiania się z uchwałami organów spółdzielni, protokołami obrad spółdzielni, protokołami lustracji, rocznymi sprawozdaniami finansowymi i umowami zawieranymi przez spółdzielnię z osobami trzecimi. Przepis ten służy umocnieniu praw członka spółdzielni, zwłaszcza prawa do sprawowania kontroli nad działalnością organów spółdzielni. Nie wyczerpuje on jednak wszystkich możliwości sprawowania owej kontroli. Członkowi spółdzielni przysługują bowiem również inne prawa określone w ustawie lub statucie (art. 18 § 4 Prawa spółdzielczego).

Art. 18 § 3 ustawy – Prawo spółdzielcze nakłada na spółdzielnię obowiązek dokonania oceny, czy udostępnienie jej członkowi umów zawieranych przez nią z osobami trzecimi nie naruszy praw tych osób lub czy istnieje obawa, że członek spółdzielni wykorzysta pozyskane informacje w celach sprzecznych z interesem spółdzielni i przez to wyrządzi jej znaczną szkodę. Ocena spółdzielni w tej materii została poddana kontroli sądu.

Spółdzielnia może zatem odmówić członkowi wglądu do umów zawieranych z osobami trzecimi, jeżeli naruszałoby to prawa tych osób lub jeżeli istnieje uzasadniona obawa, że członek wykorzysta pozyskane informacje w celach sprzecznych z interesem spółdzielni i przez to wyrządzi spółdzielni szkodę. Odmowa powinna być wyrażona na piśmie. Członek, któremu odmówiono wglądu do umów zawieranych z osobami trzecimi, może złożyć wniosek do sądu rejestrowego o zobowiązanie spółdzielni do udostępnienia tych umów. W ten sposób zapewniona została możliwość kontroli sądowej korzystania z tego uprawnienia, co ma zapobiegać ewentualnym nadużyciom obu stron w tym zakresie, a co

jednocześnie gwarantuje właściwy standard ochrony prawnej członkowi związanemu ze spółdzielnią stosunkiem pracy.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 sierpnia 2013 r. w sprawie o sygn. III CZP 21/13 stwierdził, że członek spółdzielni mieszkaniowej, będący jej pracownikiem, jest osobą trzecią w rozumieniu art. 8¹ ust. 1 u.s.m.

Analizując treść art. 8¹ ust. 1 u.s.m. z punktu widzenia zasady proporcjonalności, Sąd Najwyższy doszedł do wniosku, że test ten wypada pomyślnie. „Dochodzi tu do zderzenia przyznanego na podstawie tego przepisu interesu korporacyjno-spółdzielczego z ochroną interesu indywidualnego ustanowioną w art. 111 k.p. Interes korporacyjny, reprezentowany przez spółdzielców spółdzielni mieszkaniowej, polega na zapewnieniu im możliwości realnej kontroli nad działalnością zarządu spółdzielni, zwłaszcza zaś w tak ważnej sprawie, jaką jest sposób gospodarowania środkami finansowymi spółdzielni. Interes indywidualny sprowadza się do ochrony informacji o wysokości wynagrodzenia otrzymywanego przez członka spółdzielni w ramach łączącej go jednocześnie ze spółdzielnią umowy o pracę. W tym konflikcie interesów trzeba z reguły przyznać prymat interesowi korporacyjno-spółdzielczemu, należy bowiem przyjąć, że przewidziane w art. 8¹ ust. 1 u.s.m. ograniczenie prywatności pracownika spółdzielni mieszkaniowej, który jednocześnie jest jej członkiem, przez dopuszczenie możliwości żądania przez innego członka udostępnienia kopii jego umowy o pracę, jest racjonalne i konieczne do wykonywania przez spółdzielców kontroli działalności zarządu, a jednocześnie nie jest ograniczeniem nadmiernym.”.

Sąd Najwyższy zaznaczył w uchwale, że rozważania prawne w przedmiotowej sprawie będą miały odpowiednie zastosowanie także do innych form zatrudnienia członków spółdzielni mieszkaniowej.

W odniesieniu do prezesa spółdzielni mieszkaniowej Sąd Najwyższy zajął stanowisko w wyroku z dnia 12 września 2001 r., V CKN 440/00 (OSNC 2002, nr 5, poz. 68), uznając, że pełnienie tej funkcji może być - w konkretnych okolicznościach - uznane za działalność publiczną w rozumieniu ustawy, co dawałoby prawo do upublicznienia jego wynagrodzenia. Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 16 lipca 1993 r., I PZP 28/93 (OSNC 1994, nr 1, poz. 2) stwierdził, że ujawnienie przez pracodawcę bez zgody pracownika wysokości jego wynagrodzenia za pracę może stanowić naruszenie dobra osobistego w rozumieniu art. 23 i 24 k.c.

Dane dotyczące wynagrodzenia za pracę wchodzą w zakres prawa do prywatności obywatela, gwarantowanej w art. 47 i 51 ust. 1 Konstytucji. Na tle art. 51 Konstytucji w doktrynie oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyróżnia się uprawnienie określane mianem autonomii informacyjnej jednostki. W wyroku z dnia 19 lutego 2002 r., U 3/01 (OTK-A 2002, nr 1, poz. 3) Trybunał Konstytucyjny określił tę autonomię jako prawo do samodzielnego decydowania o ujawnieniu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami znajdującymi się w posiadaniu innych podmiotów.

Biorąc pod uwagę przedstawione argumenty sądów wydaje się, że obecnie obowiązujące przepisy dają członkom spółdzielni mieszkaniowych możliwość uzyskania informacji o wynagrodzeniach członków organów spółdzielni, jednak nie jest to prawo nieograniczone, gdyż przepis prawa musi uwzględniać sytuacje, w których udostępnienie dokumentu naruszałoby prawa osób, których dokument dotyczy lub jeżeli istnieje uzasadniona obawa, że członek wykorzysta pozyskane informacje w celach sprzecznych z interesem spółdzielni i przez to wyrządzi spółdzielni znaczną szkodę.

W niniejszej opinii nie zostały omówione następujące wnioski petycji:

- 1) wprowadzenie obowiązku zamieszczania w zawiadomieniach o wysokości opłat za lokal kosztów wynagrodzeń wszystkich pracowników spółdzielni, kosztów administrowania, czystości, energii elektrycznej, wspólnego mienia itd;
- 2) rejestrowanie posiedzeń organów spółdzielni za pomocą urządzeń rejestrujących dźwięk lub obraz i dźwięk wraz z obowiązkiem udostępniania tego materiału członkom;
- 3) dopuszczenie możliwości uczestniczenia członka spółdzielni w posiedzeniach rady nadzorczej jako obserwatora;
- 4) obniżenie wynagrodzenia, jakie statut spółdzielni może przewidywać dla członków innych niż zarząd, członków organów spółdzielni do wysokości 20% minimalnego wynagrodzenia za pracę;

5) propozycja rozszerzenia wymagań stawianych członkom wybieralnych organów spółdzielni, co skutkować ma niemożnością wybierania na członków rady likwidatorów, pełnomocników lub prokurentów spółdzielni; zakaz pełnienia funkcji członka zarządu i rady nadzorczej przez osoby bliskie osób, które w spółdzielni pełnią funkcję lub są członkiem organu spółdzielni; zakaz łączenia funkcji w spółdzielni z funkcją w związku spółdzielczym lub w Krajowej Radzie Spółdzielczej; rozszerzenie zakazu konkurencji na inne osoby pełniące funkcję w spółdzielni;

6) wprowadzenie uprawnienia członka spółdzielni, który jest autorem projektów uchwał i spraw mających być przedmiotem walnego zgromadzenia, uczestniczenia we wszystkich częściach walnego zgromadzenia celem przedstawienia wniesionych spraw i uchwał oraz ich uzasadnienia.

Uwzględnienie powyższych wniosków petycji zależy wyłącznie od decyzji ustawodawcy.

Aldona Figura

Starszy legislator