

OPINIA

KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 17 listopada 2010 r.

w przedmiocie projektu ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z projektem ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych opiniuje go negatywnie.

Przedstawiony projekt pod pozorem uporządkowania ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i powtórzenia przepisów obowiązujących wprowadza szereg rozwiązań głęboko ingerujących w prawo własności i w uprawnienia członków spółdzielni mieszkaniowych. Projekt w istotny sposób zmienia ustawę o własności lokali, nie ujawniając tej ingerencji w tytule ustawy. Ponadto nie sposób oprzeć się wrażeniu, że projektodawca tworząc nową ustawę powtórzył niektóre rozwiązania proponowane już wcześniej, które w toku prac legislacyjnych zostały krytycznie ocenione i dlatego nie znalazły się w tekście dotychczas obowiązującej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Jako przykład można wskazać na regulację ust. 4 art. 4 projektu. Wprowadza on zasadę związania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej z prawem do lokalu. Stwierdza bowiem m. in., że członkami spółdzielni są osoby, którym przysługuje prawo odrębnej własności lokalu lub ekspektatywa tego prawa, spółdzielcze prawo do lokalu albo prawo lokatorskie, choćby nie złożyły oświadczenia o przystąpieniu i nie zostały przyjęte. Takie rozwiązanie zostało już zaproponowane w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z dnia 11 maja 2006 r. (druk sejmowy nr 767). Unormowanie to budzi zastrzeżenia pod względem zgodności z konstytucyjną zasadą wolności zrzeszania się (art. 58 Konstytucji RP). Pozostaje również w sprzeczności z wyrażoną w art. 1 § 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848 ze zm.), podstawową zasadą ruchu spółdzielczego, jaką jest właśnie dobrowolność zrzeszania się. Wypada tu podkreślić, iż zasada ta znajduje swój wyraz również w poselskim projekcie ustawy o spółdzielniach (art. 1 § 1 projektu) z dnia 23 września 2010 r. Ponadto już wyrokiem z 30 marca 2004 r. Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją regulację art. 17² ust. 2 aktualnie obowiązującej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w myśl której skuteczność zbycia własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu była zależna od przyjęcia nabywcy w poczet członków spółdzielni.

Kolejnym proponowanym rozwiązaniem opiniowanej ustawy, które trudno uznać za nowe, jest zawarty w art. 18 ust. 1 projektu, sposób rozliczeń między osobą, której przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu a spółdzielnią z tytułu przekształcenia tego prawa w odrębną własność lokalu. Na zainteresowanego nakłada się tu m. in. (w art. 18 ust. 1 pkt 2) obowiązek spłaty nominalnej kwoty umorzenia kredytu lub dotacji w części przypadającej na jego lokal, o ile spółdzielnia skorzystała z pomocy podlegającej odprowadzeniu do budżetu państwa uzyskanej ze środków publicznych lub innych środków. Takie rozwiązanie w odniesieniu do przekształcenia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w odrębną własność było już proponowane w poselskim projekcie ustawy zmieniającej ustawę o spółdzielniach mieszkaniowych oraz zmianie niektórych innych ustaw z dnia 22 listopada 2005 r. (druk sejmowy nr 339). Projekt ten nadawał nowe brzmienie przepisowi art. 17¹⁴ ust. 1, którego treść w zasadzie pokrywała się z treścią obecnie proponowanego przepisu art. 18 ust. 1 projektu ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Warto tu jeszcze wspomnieć o przepisie art. 1 ust. 2 projektu, który wyraża zasadę, że spółdzielnia mieszkaniowa nie może odnosić korzyści majątkowych kosztem swoich członków, w szczególności z tytułu przekształceń praw do lokali. Tak sformułowana teza brzmi atrakcyjnie z punktu widzenia interesów członków spółdzielni. Trzeba jednak zaznaczyć, że postulat tej treści zawarto w uzasadnieniu do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z dnia 22 maja 2006 r. Odnosił się on do proponowanych ówczesnie zasad rozliczeń między uprawnionym z tytułu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu a spółdzielnią, których podstawę stanowiło przekształcenie lokatorskiego prawa do lokalu w odrębną własność lokalu. Propozycje te, co można zaznaczyć na marginesie, zostały negatywnie zaopiniowane przez rząd, w wyrażonym stanowisku z dnia 24 października 2006 r., jako zbyt daleko ingerujące w przysługujące spółdzielni prawo własności (druk sejmowy do druku nr 768).

W podobnym kontekście należy odnieść się do proponowanego przepisu art. 28 ust. 1, który przyznaje spółdzielni prawo do podjęcia uchwały o wygaśnięciu prawa lokatorskiego z przyczyn określonych w art. 11 ust. 2 pkt 1 lub 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, ze zm.). Takie rozwiązanie zawierał z kolei projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z dnia 11 maja 2006 r., który w art. 11 po ust. 1 dodawał ust. 1¹ w brzmieniu identycznym jak art. 28 ust. 1 opiniowanego projektu.

Zdecydowanie krytycznie należy ocenić zaproponowany sposób uporządkowania stanu prawnego gruntów, do których prawa spółdzielni nie zostały uregulowane, a spółdzielnia jest w ich posiadaniu i pobudowała na nich budynki lub inne urządzenia trwale z gruntem związane. Projektodawca założył, iż po upływie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy spółdzielnia nabędzie własność tych gruntów przez zasiedzenie (art. 45 projektu). Takie rozwiązanie pozostaje w sprzeczności z art. 2 i art. 64 Konstytucji RP. Łamie także przyjętą na gruncie Kodeksu cywilnego konstrukcję zasiedzenia jako cywilnoprawnego sposobu nabycia własności, które umożliwia jedynie posiadaczowi samoistnemu (posiadającemu jak właściciel) nabycie własności zsiadywanej nieruchomości po upływie, w zależności od dobrej bądź złej wiary posiadacza, odpowiednio 20 albo 30 lat. Projekt mówi zaś ogólnie o posiadaniu, co sugerowałoby, iż także w przypadku gdyby spółdzielnia była np. użytkownikiem, a zatem posiadaczem zależnym gruntu, mogłaby nabyć po upływie owego 12 miesięcznego terminu własność posiadanej nieruchomości. Prowadzi to do wniosku, że w istocie regulacja ta stanowi nie o zasiedzeniu w tradycyjnej postaci, lecz raczej wyłączeniu na rzecz spółdzielni. Odnosząc się zaś do samej konstrukcji projektowanego art. 45, należy zadać pytanie dlaczego projektodawca w ust. 1 tego przepisu mówi o gruntach Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego, a dopiero w ust. 3 wspomina przez odesłanie o gruntach osoby fizycznej albo osoby prawnej, do których odpowiednio należy stosować rozwiązanie z ust. 1. Obecnie przecież własność jest prawem o charakterze jednolitym, a zatem nie różnicuje się jej w zależności od podmiotu, któremu przysługuje. Zatem zarówno treść, jak i konstrukcję projektowanej regulacji art. 45 należy ocenić krytycznie.

Na krytykę zasługuje także nowelizacja art. 6 ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, ze zm.), przewidziana w art. 44 pkt 2 projektu. W uzasadnieniu tej zmiany wskazano, ogólnie rzecz ujmując, że dotychczasowa regulacja budzi wątpliwości interpretacyjne. Choć jest to trafne spostrzeżenie, to projektowany przepis wątpliwości tych nie usuwa, a wręcz przeciwnie, pogłębia. Jest on nieprecyzyjny, niczego nie porządkuje, rodzi natomiast dalsze pytania, przede wszystkim o status prawny wspólnoty mieszkaniowej. Wydaje się, że na gruncie omawianego art. 6 ma ona zostać sprowadzona do pewnej, *sui generis*, formy organizacyjnej współwłaścicieli rzeczy w postaci nieruchomości lokalowych. Tymczasem kwestie stosunków między współwłaścicielami dostatecznie reguluje Kodeks cywilny, natomiast istnienie wspólnot mieszkaniowych ma sens, gdy nada się im cechy podmiotowości prawnej.

Krytyce należy też poddać propozycję zmiany treści art. 16 ustawy o własności lokali. Proponuje się bowiem by dotychczasową przesłankę długotrwałości zalegania z opłatami należnymi od właściciela lokalu, pozwalającą wspólnocie na podjęcie uchwały o sprzedaży jego lokalu i wystąpienie z powództwem przeciwko niemu, zastąpić terminem 6 miesięcy. Zdaniem Rady należy zachować dotychczasową przesłankę „długotrwałego” zalegania z opłatami i pozostawić ocenie sądu, czy w konkretnej sprawie skala i czas zaległości uzasadniają żądanie powództwa wspólnoty o przymusową sprzedaż lokalu. Na marginesie można zaznaczyć, że w wielu przypadkach proponowany termin 6 miesięcy okaże się zbyt długi i będzie istotnie ograniczał prawo wspólnoty do ochrony przed niesumiennej właścicielem. Ponadto projektodawca jest niekonsekwentny. W odniesieniu bowiem do uprawnionego z tytułu spółdzielczego prawa do lokalu zarząd spółdzielni ma mieć uprawnienie do wystąpienia, na wniosek rady nadzorczej, z żądaniem z art. 16 ustawy o własności lokali właśnie w przypadku „długotrwałych” zaległości z określonymi opłatami (art. 14 ust. 1 projektu). Nie jest zasadne, aby różne przesłanki były podstawą do zastosowania tego samego prawnego instrumentu ochrony interesów spółdzielni i wspólnoty mieszkaniowej. Zasadnicze zastrzeżenia budzi także zakres podmiotowy regulacji art. 16 ustawy o własności lokali w projektowanym brzmieniu. Obecnie bowiem legitymacja czynna do wystąpienia z powództwem o sprzedaż lokalu przysługuje tylko wspólnocie i jest to przepis wyjątkowy, ingerujący w prawo własności. W myśl nowelizacji będzie ona przysługiwała również każdemu właścicielowi lokalu. Takie rozwiązanie stwarza ryzyko nadużywania przez właścicieli lokali tego ostatecznego środka ochrony przed niesumiennej, czy też dokuczliwym, sąsiadem. Jest wysoce prawdopodobne, że (zwłaszcza w sytuacji konfliktów sąsiedzkich), zamiast korzystać początkowo ze środków mniej drastycznych np. powództwa z art. 144 w zw. z art. 222 § 2 Kc, zwaśnione strony będą od razu sięgać po środek najbardziej dolegliwy. Innymi słowy, będzie to podstawa do tzw. procesów pieniaczych. Trzeba wreszcie wskazać, że możliwość spowodowania przymusowej sprzedaży lokalu powinna mieć charakter wyjątkowy, ponieważ godzi w prawo własności, które podlega ochronie konstytucyjnej. Wobec tego przesłanki wystąpienia ze stosownym powództwem muszą być dostatecznie poważne, a decyzja o skorzystaniu ze środka przewidzianego w art. 16 ustawy o własności lokali powinna być podejmowana tylko w drodze uchwały podjętej przez wspólnotę.

Poza zastrzeżeniami merytorycznymi, za nieuzasadnione i niedopuszczalne, należy uznać dokonywanie tak szerokiej nowelizacji ustawy o własności lokali, projektowaną ustawą o spółdzielniach mieszkaniowych.

Uwagi należy zgłosić także co do języka projektowanej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W art. 4 ust. 1 powinno być: *członkowie spółdzielni, którym przysługują (...)*, a jest: *członkowie, którym przysługują*. W art. 4 ust. 2 występuje podobny błąd powinno być: *członkowie spółdzielni, będący właścicielami*, a jest: *członkowie, będący (...)*. W art. 7 ust. 1 znajduje się błąd logiczny, przepis ów stwierdza „*Różnica między kosztami eksploatacji i utrzymania danej nieruchomości zwiększa odpowiednio przychody lub koszty utrzymania tej nieruchomości w roku następnym*”, można zadać pytanie między jakimi wartościami istnieje ta różnica? Przepis niestety tego nie wyjaśnia.

Zastanawiać może także nomenklatura przyjęta przez projektodawcę, który projektowane ograniczone prawo rzeczowe nazywa prawem **spółdzielczym**, natomiast prawo do lokalu posiadające charakter obligacyjny, czyli dotychczas istniejące w budynkach wybudowanych ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, określa mianem prawa **lokatorskiego**. Skoro zatem oba prawa są *ipso iure* prawami spółdzielczymi, to takie nazewnictwo wydaje się być nieprawidłowe. Prowadzi to do wniosku, iż bardziej transparentnym sposobem rozróżnienia obu praw spółdzielczych byłoby pozostawienie dotychczasowej nomenklatury, z tym założeniem, że prawo spółdzielcze lokatorskie istniejące w budynku niewybudowanym ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego stałoby się, z chwilą wejścia w życie ustawy, spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu a spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu istniejące w budynku pobudowanym z owych środków zachowywałoby swój dotychczasowy charakter i nazwę. Mylące jest bowiem niekonsekwentne używanie przez projektodawcę proponowanych nazw praw spółdzielczych. Jako przykład tej niekonsekwencji można podać art. 1 ust. 3 pkt 1, który stwierdza, iż przedmiotem działalności spółdzielni może być (...) budowanie lub nabywanie budynków w celu ustanowienia na rzecz członków **spółdzielczych lokatorskich praw** do (...) lokali. W art. 3 ust. 2 mowa jest już o **prawie spółdzielczym** i **prawie lokatorskim**, art. 4 ust. 1 stwierdza zaś, że członkowie którym przysługują **spółdzielcze prawa do lokali**, uczestniczą (...) zaś przepis art. 25 ust. 1 zawiera sformułowanie, że przez umowę o ustanowienie **spółdzielczego prawa do lokalu** (...) zwanego dalej „prawem lokatorskim”.

Ponadto projekt nie uwzględnia tego, że ustawa o księgach wieczystych i hipotece, także w wersji wchodzącej w życie 19 lutego 2011 r., posługuje się terminem „spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu”.

Projekt z przedstawionych przyczyn zaopiniowany został negatywnie. Rada ponownie wyraża pogląd o potrzebie podjęcia prac nad całościową regulacją prawa spółdzielczego, poprzedzonych przyjęciem założeń.