



Ustawa o zmianie Ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy Prawo spółdzielcze

## Sprzeczną z Konstytucją i zasadami spółdzielczymi

Krajowa Rada Spółdzielcza wystąpiła do Prezydenta RP z prośbą o niepodpisywanie uchwalonej na 46 posiedzeniu Sejmu RP Ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy Prawo spółdzielcze, lub o skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego wniosku w sprawie oceny jej zgodności z Konstytucją. Opinia prawna, którą dla KRS sporządził prof. dr. hab. Marek Chmaj, jednoznacznie ocenia tę nowelizację jako naruszającą postanowienia ustawy zasadniczej, godzącą w Międzynarodowe Zasady Spółdzielcze, zasadę samorządności i inne zasady demokratycznego państwa. Zamieszczamy obszernie fragmenty tej opinii, przekazanej do Prezydenta RP w dniu 1 sierpnia br.

Rządowy projekt ustawy (druk nr 1624), której celem było dostosowanie przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych do wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lutego 2012 r. (sygn. akt P 17/10), z dnia 27 czerwca 2013 r. (sygn. akt K 36/12) oraz z dnia 5 lutego 2015 r. (sygn. akt K 60/13), a także realizacja Narodowego Programu Mieszkaniowego, wpłynął do Sejmu 6 czerwca br. i został skierowany do I czytania w Komisji Infrastruktury. Po II czytaniu projekt został ponownie skierowany do Komisji w celu przedstawienia sprawozdania. W III czytaniu na 45. posiedzeniu Sejmu 7 lipca br. ustawa została uchwalona wynikiem 294 głosów za, 34 przeciw i 112 wstrzymujących się. Przekazano ją Prezydentowi i Marszałkowi Senatu. Senat 19 lipca br. wniósł 34 poprawki (druk nr 1766) i przekazał projekt ponownie Komisji Infrastruktury. 20 lipca Sejm na 46. posiedzeniu przyjął poprawki Senatu, a 21 lipca ustawę przekazano Prezydentowi do podpisu.

### Zmiany w Kodeksie postępowania cywilnego

Ustawa przewiduje zmianę ustawy z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, skutkującą wyłączeniem spod egzekucji prowadzonej przeciwko spółdzielni mieszkaniowej opłat za media (np. prąd, woda, gaz) wnoszonych przez osoby zamieszkujące w zasobach spółdzielni mieszkaniowej z uwagi na to, iż w świetle obecnie obowiązujących przepisów opłaty te podlegają egzekucji, co skutkuje powstaniem zaległości płatniczych wobec dostawców mediów.

Przewiduje także wyeliminowanie osób pełniących określone funkcje z przeprowadzenia lustracji w spółdzielniach mieszkaniowych oraz zmianę zakresu uprawnień ministra właściwego ds. budownictwa wobec spółdzielni mieszkaniowych.

Senat RP doszedł też do przekonania, że członkostwo w spółdzielni powinno powstawać z mocy prawa i przysługiwać wyłącznie osobie związanej węzłem prawnym ze spółdzielnią. Członkostwo z mocy prawa wiązać się ma z brakiem obowiązku składania deklaracji członkowskiej i niewnoszeniem wpisowego. W rozwiązaniu przyjętym przez Senat przewiduje się wyraźne uregulowanie kiedy członkostwo w spółdzielni ustaje (poprawki nr 1 i 2), wprowadzono również zasadę, że w przypadku nabycia budynku od innej spółdzielni osoby, którym przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego albo roszczenie o ustanowienie takiego prawa, stają się z mocy prawa członkami nowej spółdzielni (poprawka nr 13). Poprawki nr 3, 6, 7, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 i 32 są konsekwencją tych poprawek.

Senat zaproponował też rozwiązanie w zakresie zasad rozliczenia funduszu remontowego z właścicielami lokali wchodzących w skład nieruchomości, w której powstała wspólnota mieszkaniowa (poprawka nr 22). Zgodnie z nim, właściciel lokalu, który przestał być członkiem spółdzielni, jak i ten, który nie był członkiem spółdzielni, będzie współwłaścicielem środków zgromadzonych na funduszu remontowym w wysokości odpowiadającej udziałowi we współwłasności nieruchomości wspólnej, obliczanego na podstawie ewidencji i rozliczenia wpływów i wydatków funduszu remontowego. Poprawki nr 4 i 30 są konsekwencją tych poprawek.

### Zmiany w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych

Nastąpiła zmiana art. 27 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W poprawce nr 24 Izba zdecydowała, że w przypadku gdy spółdzielnia wykonuje zarząd we wspólnocie mieszkaniowej w ramach zarządu powierzonego, w

zakresie podejmowania przez zarząd czynności zwykłego zarządu i czynności przekraczających zwykły zarząd, zastosowanie będą miały przepisy ustawy o własności lokali. Senat rozszerzył też katalog osób objętych zakazem pełnienia funkcji lustratora w SM. Uznano, że funkcji tej nie powinny pełnić również osoby, które podlegają głównemu księgowemu w SM (poprawka nr 27).

### Zmiany w Prawie spółdzielczym

Senat uzupełnił przepis art. 93a Prawa spółdzielczego o podstawę dla ministra właściwego ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa do wykonywania uprawnień Krajowej Rady Spółdzielczej lub związku rewizyjnego wobec spółdzielni mieszkaniowej, jeżeli te organy nie będą wykonywały swoich uprawnień w celu urzeczywistnienia kontroli działania spółdzielni. Uznał również, że przedmiotem oceny przez właściwego ministra powinna być gospodarność w spółdzielni (poprawka nr 28).

Senat nie podzielił poglądu Sejmu co do treści art. 4 ustawy, zgodnie z którym przepisy nowej ustawy miałyby zastosowanie do nowych członków spółdzielni a dotychczasowi członkowie, którym nie przysługuje w spółdzielni żadne prawo do lokalu zachowałyby członkostwo w spółdzielni i zmodyfikował jego treść określając, że w dniu wejścia w życie ustawy członkostwo „członków oczekujących” w spółdzielni wygasa (poprawka nr 29).

Izba odniosła się również do kwestii terminów wejścia w życie ustawy i zaproponowała, aby wszystkie przepisy wchodziły w życie w jednym terminie (poprawka nr 34).

### Niezgodność z Konstytucją

(...) Spółdzielnia jest wyjątkowym typem uczestnika gry rynkowej - czytamy w opinii prawnej - który różni się od przedsiębiorstw i innych osób prawnych. Poprzez swoją swoistość pomaga zrealizować postulaty społecznej gospodarki rynkowej, która zgodnie z art. 20 Konstytucji RP jest podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej. Dzięki cechom demokratycznego zarządzania i sprawiedliwego współposiadania, spółdzielnia przyczynia się do zrealizowa-

nia zasady sprawiedliwości społecznej (zawartej w art. 2 Konstytucji RP), jak również do postulatu solidarności zawartego w art. 20 Konstytucji RP. Mając więc na uwadze powyższe, wydawać się może że państwo winne jest wspierać ruch spółdzielczy (...) Ustawodawca powinien przyjąć odpowiednie ramy prawne, których celem jest wspieranie i promocja idei spółdzielczości, szczególnie z uwagi na to, że spółdzielnie realizują również inne zadania, które na mocy uregulowań konstytucyjnych należą do obowiązków państwa, np. zawarte w art. 75 Konstytucji RP prawo do mieszkania. Niestety, **opiniowana regulacja nie tyle nie wspomaga spółdzielni jako podmiotów realizujący zadania państwa, co również ingeruje w podstawowe zasady ich działalności, jakim jest równouprawnienie członków, demokratyczne zarządzanie oraz autonomia względem władzy centralnej.**

Należy też wskazać, iż spółdzielnia jest podmiotem prawa prywatnego (...) Stosunki pomiędzy jej członkami winny się opierać na zasadach swobody umów, która jest podstawową zasadą prawa prywatnego, uregulowaną w art. 353<sup>1</sup> Kodeksu Cywilnego. Odejście od zasady swobody umów jest dopuszczalne tylko i wyłącznie w przypadku ważnych przesłanek, niezbędnych do realizacji interesu publicznego. Trudno założyć, że spółdzielnie jako podmioty dobrze zarządzane i spełniające swoje funkcje społeczne musiały być dodatkowo regulowane odgórnie.

Ustawa zawiera wiele rozwiązań, które zdecydowanie naruszają postanowienia ustawy zasadniczej (...) Narusza zasady zawarte w art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawa), art. 12 (wolność tworzenia i działania zrzeszeń i fundacji), art. 31 (zasada wolności; ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw), art. 32 (zasad równości; zakaz dyskryminacji), art. 58 (wolność zrzeszania się) oraz art. 64 Konstytucji RP (prawo do własności, innych praw majątkowych, prawo dziedziczenia) (...) Nie realizuje również zasady przyzwolonej legislacji.

(...) Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem TK, wprowadzenie regulacji, aby mogło być uznane za konstytucyjne musi być konieczne dla osiągnięcia ochrony interesu publicznego z którym jest związane, musi zapewniać osiągnięcie zamierzonych przez ustawodawcę skutków i musi spełniać warunek **zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji, a ciężarami, względnie niedogodnościami z niej wynikającymi.** Zasada proporcjonalności kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego

osiągnięcia. (...) Oznacza to, że należałoby wybierać środki możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu. Istotna w zakresie stwierdzenia przekroczenia ram dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy, jest ocena adekwatności zastosowanych przez niego środków do zamierzonych celów, wskazanych w treści uzasadnienia do projektu ustawy.

Zgodnie z brzmieniem art. 32 ust. 1 Konstytucji RP *wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.* (...) Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie wskazuje się na generalny charakter tej zasady (...). *Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji.*

Projektowana regulacja jest sprzeczna w swej istocie z art. 58 ust 1 Konstytucji RP, statuującym wolność zrzeszania się i wynikającym z niego zasadę samostanowienia się organizacji społecznych. Zbyt głęboka interwencja ustawodawcy, która nie tyle określa ramy prawne dla działalności wspólnot, co wpisuje je w jedną, ułożoną przez parlament wizję. Wolność zrzeszania się winna być ograniczona tylko i wyłącznie po przejściu tzw. testu proporcjonalności. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2006 r. sygn. akt P 3/06 „Nie można tracić też z pola widzenia przesłanki proporcjonalności, która nakazuje porównywanie w każdym wypadku stosowanych ograniczeń potencjalnych skutków negatywnych dla realizacji prawa z zamierzonym celem ograniczenia” W tym przypadku ustawodawca (...) nie usprawiedliwia swojej ingerencji ważnym interesem publicznym ani żadną inną przesłanką ustanowioną w art. 31 ust. 1 Konstytucji RP. (...)

Ustawa (...) przewiduje rozwiązania, polegające na przyznawaniu członkostwa osobom, które nie zawsze mogą cechować się wolą bycia członkami spółdzielni. Jest to sprzeczne z art. Art. 58 ust. 1 Konstytucji, który stanowi o tym, iż *Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się (...).* **Art 1 ust. 8 ustawy** narusza zasadę równości zagwarantowaną w art. 2, art. 12 oraz art. 32 Konstytucji RP (...) W sytuacji rażącego naruszania praw i obowiązków przez członka spółdzielni zostaje wyłączona możliwość

pozbawienia członkostwa tej osoby, a zatem konsekwentnie - osoby które wypełniają swoje obowiązki oraz osoby które w sposób natarczywy je naruszają, mają prawo o decydowaniu o istotnych sprawach Spółdzielni na równi z innymi członkami (...).

**Art 3 ust. 1 ustawy** godzi w samorządność spółdzielni. Spółdzielnia zgodnie z art. 1 Ustawy Prawo spółdzielcze jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą. (...)

**Art 3 ust. 3<sup>2</sup> ustawy** (określający moment powstania członkostwa w spółdzielni - przyp red.), nie wspomina o osobach posiadających lokatorskie, a także spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, ekspektatywę spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu - w dacie wejścia w życie przepisów Ustawy (...) Narusza zakaz nadmiernej ingerencji, a także zasadę ochrony praw nabytych, które wynikają z brzmienia art. 2 Konstytucji.

**Art. 4 ust. 4<sup>1</sup> pkt 2 ustawy**, otrzymał brzmienie: *ewidencję i rozliczenie wpływów i wydatków funduszu remontowego, o którym mowa w art. 6 ust. 3; ewidencja i rozliczenie wpływów i wydatków funduszu remontowego na poszczególne nieruchomości powinny uwzględniać wszystkie wpływy i wydatki funduszu remontowego tych nieruchomości.* Artykuł ten jest niezgodny z Konstytucją z uwagi na brak odpowiedniego *vacatio legis*. Brak wystarczającego czasu na wprowadzenie zmian może doprowadzić do utrudnień w działalności spółdzielni, gdyż wprowadzają one znaczne zmiany w trakcie trwania roku obrotowego. (...) Wątpliwym jest, że każda z ponad 5 tys. spółdzielni mieszkaniowych w Polsce będzie miała możliwość zapoznania się z nowymi regulacjami, tym bardziej że są one wprowadzone w trakcie trwania roku obrotowego. Dlatego też uznać należy, iż przedmiotowa regulacja jest niekonstytucyjna, gdyż jest niezgodna z zasadami prawidłowej legislacji z powodu nieodpowiedniego okresu *vacatio legis*.

**Art. 11 ust. 1<sup>1</sup>** jest niezgodny z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa, gdyż nie równoważy ona interesów dłużników z interesami spółdzielni. Zgodnie z projektową regulacją, dopiero gdy zaległości przekroczą wartość 6 miesięcznych spółdzielnia może dochodzić przed sądem wygaśnięcia spółdzielczego prawa do lokalu. Stawia to w niekorzystnej sytuacji spółdzielnię, gdyż może doprowadzić do szkody na jej majątku.



Dopiero po 6 miesiącach może ona wytoczyć powództwo. Do tego okresu należy doliczyć czas trwania postępowania przed sądami powszechnymi, który w przypadku postępowań cywilnych przeciętnie trwa około 10 miesięcy. Oznacza to, że przeciętnie przez 16-18 miesięcy spółdzielnia nie będzie mogła wyegzekwować swojego zadłużenia i wygasić spółdzielcze prawa do lokalu, co stawia ją w gorszej sytuacji niż dłużnika. (...)

Znowelizowany **art. 18 ust. 4 usm** obliguje spółdzielnię do rozliczenia kosztów budowy w ciągu 3 miesięcy, z czym wiąże się termin zawity wygaszający roszczenie spółdzielni o uzupełnienie wkładu budowlanego. Niewątpliwie tak zaprojektowana nowelizacja narusza art. 32 ust. 2 Konstytucji, gdyż dyskryminuje wszystkich członków spółdzielni, którzy są niejako zobligowani do „uzupełnienia” wkładu budowlanego za osoby, które zyskały na opóźnieniach związanych z rozliczeniem umowy. Przy dużych inwestycjach budowlanych, szczególnie tych które opierają się na budowie osiedli, termin 3 miesięcy jest wręcz nierealny do utrzymania przez spółdzielnię, dlatego też należy uznać przepis ten za niekonstytucyjny, gdyż nakłada on na obywateli obowiązki niemożliwe lub też wyjątkowo utrudnione w realizacji.

Treść **art. 241 ust. 3** nie definiuje przewidzianego rozliczenia wpływów i wydatków funduszu remontowego oraz kolejno nie wskazuje czy pokrycie deficytu tego funduszu jest obowiązkiem właściciela, ani tym bardziej nie pokazuje w jakim terminie współwłaściciele winni są pokryć deficyt funduszu. Niewątpliwie godzi to w zasadę poprawnej legislacji, gdyż generuje ona lukę prawną, której nie można wypełnić przy pomocy zasad wnioskowania prawniczego ani interpretacji literalnej.

Nowelizacja **art. 27 ust. 2 i 3 usm** wprowadza odesłanie do ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali. Wprowadzenie takiego odesłania sprawia, iż niezbędnym jest wprowadzenie rozróżnienia na czynności zwykłego zarządu oraz czynności przekraczające zwykły zarząd. Biorąc pod uwagę wielkość spółdzielni mieszkaniowych, nie jest możliwe (zgodnie z trybem zawartym w ustawie o własności lokali) zebrania właścicieli lub też przeprowadzenie indywidualnego zbierania głosów. Taka regulacja sprzeczna jest z zasadą pewności prawa i prawidłowej legislacji, jak również rodzi wiele problemów interpretacyjnych, gdyż obywatele mają prawo wymagać od racjonalnego ustawodawcy regulacji, która nie jest kompletnie ode-

rwana od zastałego stanu rzeczy jak i praktyki obrotu.

**Art. 91 § 4<sup>1</sup>** mówi, że w przypadku badania lustracyjnego spółdzielni mieszkaniowych lustratorem nie może być osoba będąca członkiem zarządu jakiegokolwiek spółdzielni mieszkaniowej, prokurentem, likwidatorem, a także zatrudniony lub świadczący usługi na rzecz jakiegokolwiek spółdzielni mieszkaniowej główny księgowy, radca prawny lub adwokat. Zakaz ten stosuje się także do innych osób, o ile podlegają członkowi zarządu, likwidatorowi lub głównemu księgowemu.

Art. 65 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje wszystkim obywatelom wolność wyboru zawodu. Przedmiotowa regulacja jest niezgodna z art. 65 ust. 1, gdyż ogranicza dostęp do funkcji lustratora wszystkim członkom zarządów spółdzielni mieszkaniowych jak i wszyscy zatrudnieni na rzecz jakiegokolwiek spółdzielni adwokaci, radcy bądź księgowi. Przepisy stosuje się również wobec osób trzecich, które podlegają w jakikolwiek sposób ww. osobom. Regulacja ta jest w swej istocie zbyt głęboko ingerująca w wolność wyboru zawodu. Trudno jest przypuszczać, iż np. lustrator będący radcą prawnym zatrudniony w spółdzielni mieszkaniowej w Grójcu będzie nieobiektywnie weryfikował spółdzielnię w Świnoujściu. Wprowadzane ograniczenie jest zdecydowanie zbyt głęboko ingerujące w wolność wyboru zawodu określoną w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP, a samo ograniczenie nie jest w żaden sposób umotywowane ważnym interesem społecznym.

**Art. 93a. § 1.** daje ministrowi właściwemu ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa *prawo żądania informacji, danych i dokumentów, dotyczących organizacji i działalności spółdzielni mieszkaniowych, niezbędnych do dokonywania oceny zgodności z prawem i gospodarności działalności spółdzielni.*

*§ 2. W przypadku podejrzenia naruszenia prawa przez spółdzielnię mieszkaniową minister (...) występuje do właściwego związku rewizyjnego, w którym spółdzielnia jest zrzeszona, lub do Krajowej Rady Spółdzielczej z wnioskiem o przeprowadzenie lustracji. Lustrację przeprowadza się na koszt spółdzielni.*

*§ 3. Lustracja, o której mowa w § 2, może obejmować całość albo część działalności spółdzielni albo tylko określone zagadnienia.*

*§ 4. Minister (...) może wystąpić z wnioskiem o lustrację danej spółdzielni nie częściej niż raz w roku.*

*§ 5. Lustrację, o której mowa w § 2, związek rewizyjny lub Krajowa Rada Spółdzielcza wszczynają w terminie 30*

*dni od dnia otrzymania wniosku ministra. § 6. Podmiot przeprowadzający lustrację obowiązany jest przelać protokół z czynności lustracyjnych ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, (...)*

*§ 7. Minister (...) może wykonywać uprawnienia Krajowej Rady Spółdzielczej lub związku rewizyjnego wobec spółdzielni mieszkaniowej określone w ustawie, z wyjątkiem określonych w art. 114 i art. 115, jeżeli uprawnień tych nie wykonuje Krajowa Rada Spółdzielcza lub związek rewizyjny.*

Zrównywanie uprawnień Ministra z uprawnieniami Krajowej Rady Spółdzielczej lub związków rewizyjnych jest niezgodne zarówno z art. 58 ust. 1 Konstytucji RP statuującym wolność zrzeszania się, jak i z autonomią ruchu spółdzielczego. Złamanie zasady autonomii sprawia, iż uczestnik gry rynkowej, jakim jest spółdzielnia, pomimo że jest podmiotem działającym tylko i wyłącznie w sferze dominium, staje się podległy organowi władzy publicznej, jakim jest Minister. Podporządkowywanie sferze imperium państwa podmiotów prywatnych jest sprzeczne z zasadą społecznej gospodarki rynkowej opisaną w art. 20 Konstytucji RP oraz jest swoistym ograniczeniem wolności działalności gospodarczej, wprowadzonej bez usprawiedliwienia tego ważnym interesem publicznym.

**Art. 4 ustawy z 20 lipca 2017 roku** w ocenie opiniującego pozbawia członkostwa spółdzielni osoby posiadające ekspektatywę spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Poważnie narusza to zasadę ochrony praw słusznie nabytych, ale także pozbawia takie osoby prawa do zrzeszania się. Tak szeroka ingerencja władzy publicznej w sferę chronionych praw podmiotowych jest sprzeczna z zasadą proporcjonalności, gdyż nie jest umotywowana ważnym interesem publicznym.

**Art 12 ustawy** ustala 14 dniowe *vacatio legis* dla regulacji zawartych w ustawie. Tak krótki termin wejścia w życie regulacji jest niezgodny z zasadami przyzwoitej legislacji, gdyż wymusza na spółdzielniach dostosowanie się w bardzo krótkim okresie do nowych obowiązków. Adresat regulacji nie jest w stanie adaptować się do nowych obowiązków, co sprawia że nie można uznać okresu *vacatio legis* za odpowiedni, co równocześnie potwierdza ugruntowana linia orzecznicza TK. Dodatkowo, wprowadzane są zmiany w czasie trwania roku obrotowego, co wymusza na spółdzielniach szerokie zmiany w sposobie zarządzania i księgowania w spółdzielni. □