



# KRAJOWA RADA SPÓŁDZIELCZA

## NACZELNY ORGAN SAMORZĄDU SPÓŁDZIELCZEGO

00-013 Warszawa, ul. Jasna 1, Skrytka pocztowa 16  
e-mail: krs@krs.com.pl, <http://www.krs.com.pl>  
tel. +48 22/596-43-00, +48 22/596-45-00, tel./fax +48 22/827-43-21

Warszawa, 19 maja 2021 r.

**Sz. Pan  
Jarosław Gowin  
Wicepremier RP  
Minister Rozwoju, Pracy i Technologii**

**Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii  
Pl. Trzech Krzyży 3/5  
00-507 Warszawa  
[sekretariatDM@mrpit.gov.pl](mailto:sekretariatDM@mrpit.gov.pl)**

**Znak sprawy: DM-III.0210.3.2020.MD**

Działając w imieniu Krajowej Rady Spółdzielczej jako naczelnego organu samorządu spółdzielczego (dalej jako: KRS), na podstawie art. 259 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2021 r., poz. 648 tj.), zgodnie z którym do zadań KRS należy inicjowanie i opiniowanie aktów prawnych dotyczących spółdzielczości i mających dla niej istotne znaczenie, przedstawiam poniżej uwagi KRS do przedstawionego nam do zaopiniowania projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Prawo spółdzielcze oraz ustawy o własności lokali:

*Rozwiązanie, zgodnie z którym członkiem spółdzielni jest także osoba, z którą spółdzielnia zawarła umowę o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu lub spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, albo na rzecz której spółdzielnia dokonała przydziału takiego prawa, albo następcy prawni tej osoby w przypadku gdy lokal ten znajduje się w budynku posadowionym na gruncie o nieuregulowanym stanie prawnym w rozumieniu art. 113 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami lub spółdzielnia nie przysługuje prawo własności albo użytkowania wieczystego gruntu co prawda przyznaje takim osobom członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej, jednak nie rozwiązuje kompleksowo problemu statusu prawnego budynków spółdzielczych posadowionych na*

gruncie o nieuregulowanym stanie prawnym. Sąd Najwyższy stwierdził bowiem w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 24 maja 2013 r., III CZP 104/12, że "Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu ustanowione w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielni nie przysługuje własność albo użytkowanie wieczyste, stanowi ekspektatywę tego prawa; niedopuszczalne jest założenie księgi wieczystej w celu jej ujawnienia". Uchwała ta, z jednej strony w pełni prawidłowa i nawiązująca do obowiązującej w polskim prawie zasady *superficies solo cedit* (art. 48 Kodeksu cywilnego), z drugiej jednak strony wywołuje negatywne skutki społeczne przez to, że uniemożliwia zakładanie ksiąg wieczystych i w konsekwencji zaciąganie kredytów hipotecznych przez osoby, które nabyły spółdzielcze własnościowe prawa do lokali w budynkach znajdujących się na gruntach, do których spółdzielniom mieszkaniowym nie przysługuje prawo własności albo prawo użytkowania wieczystego.

Kolejno wskazać należy, że jeżeli przepisu art. 3 ust. 5 u.s.m. proponuje się wykreślenie zdania: „do czasu rozstrzygnięcia, o którym mowa w zdaniu drugim, lub wyboru, o którym mowa w zdaniu trzecim, osoby, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, prawo odrębnej własności lokalu albo ekspektatywa własności, mogą wyznaczyć spośród siebie pełnomocnika w celu wykonywania uprawnień wynikających z członkostwa w spółdzielni.” oznacza to, że projektodawca pomija okres postępowania sądowego, w którym to uprawnienia wynikające z członkostwa nie będą mogły być zabezpieczone przez działanie pełnomocnika. Projektodawca argumentuje propozycję zmiany wskazując, że skoro członkostwo w spółdzielni nie istnieje, to brak jest możliwości ustanowienia pełnomocnika do wykonywania nieistniejącego prawa. Nie sposób zgodzić się z takim twierdzeniem, gdyż instytucja ta ma na celu zabezpieczenie interesów samych członków.

Projektodawca postuluje wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym ustanowienie hipoteki na nieruchomości będzie wymagało pisemnej zgody większości członków lub osób niebędących członkami, uprawnionych z tytułu spółdzielczych praw do lokali, nie tylko w przypadku gdy hipoteka ma na celu zabezpieczenie kredytu, ale również, gdy stanowić będzie zabezpieczenie jakiegokolwiek innej wierzytelności wynikającej z umowy spowoduje ograniczenie możliwości funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych jako podmiotów gospodarczych prawa prywatnego. W ocenie KRS wprowadzenie takiego rozwiązania powinno zostać pozostawione uznaniu samych członków spółdzielni, którzy w drodze postanowień statutu mogliby takie ograniczenie wprowadzić.

W projekcie ustawy pojawiło się wyłączenie stosowania, tylko w stosunku do spółdzielni mieszkaniowych, przepisu art. 18 § 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo

spółdzielcze, zgodnie z którym spółdzielnia może 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 znaczną szkodę. Pod pojęciem umów zawieranych z osobami trzecimi należy rozumieć m.in. wszelkie umowy, która spółdzielnia zawiera z firmami zewnętrznymi (np. wykonawcami inwestycji, firmami świadczącymi usługi na rzecz spółdzielni), a także umowy o pracę. Natomiast za brak udostępnienia takich umów, grozić będzie odpowiedzialność karna, albowiem zgodnie z przepisem art. 27<sup>3</sup> ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych kto, będąc członkiem zarządu spółdzielni mieszkaniowej, pełnomocnikiem, albo likwidatorem, wbrew obowiązkowi dopuszcza do tego, że spółdzielnia nie udostępni członkowi spółdzielni mieszkaniowej odpisów i kopii dokumentów podlega karze grzywny. W ocenie KRS oznacza to, że nikt nie będzie chciał zawierać umów ze spółdzielniami mieszkaniowymi, skoro np. deweloper albo zarządca nieruchomości konkurujący ze spółdzielnią mieszkaniową będzie mógł zwrócić się do jakiegokolwiek członka spółdzielni o wydobycie ze spółdzielni wszystkich umów, które zawarła ona osobami trzecimi i poznać stawki, w oparciu o które świadczone są usługi na rzecz spółdzielni mieszkaniowej, wreszcie doprowadzi to do paraliżu w realizowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe przetargach. Jeżeli zmiana ta wejdzie w życie oznaczać to będzie, że tylko spółdzielnie mieszkaniowe, jako jedyny podmiot gospodarczy w kraju, zostaną faktycznie pozbawione tajemnicy przedsiębiorstwa, która jest niezbędna dla niezakłóconego funkcjonowania spółdzielni jako podmiotu prawa prywatnego.

Tak samo należy ocenić negatywnie rozwiązanie, zgodnie z którym spółdzielnie mieszkaniowe, dla których prowadzenie strony internetowej jest zbyt dużym obciążeniem finansowym albo sami członkowie, z uwagi na ryzyko naruszenia tajemnic prawnie chronionych, nie zamierzają tych informacji udostępnić na swojej stronie internetowej zmuszeni będą taką stroną internetową prowadzić, do czasu wyłączenia tego obowiązku w drodze zmiany statutu, która to zmiana zgodnie z przepisem art. 12a § 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze nie wywołuje skutków prawnych przed jej wpisaniem do Krajowego Rejestru Sądowego (wpis ma charakter konstytutywny). W dodatku proponowana zmiana nie zakłada nawet zabezpieczenia tych informacjami przed dostępem osób nieuprawnionych, które nie są członkami spółdzielni mieszkaniowej. Trudno również znaleźć uzasadnienie dla udostępniania ww. dokumentacji właścicielom lokali, którzy nie są członkami spółdzielni mieszkaniowej. Stanowi to również zaprzeczenie idei członkostwa oraz narusza prawa korporacyjne członków.

Przywrócenie funkcjonowania zebrań przedstawicieli należy natomiast ocenić pozytywnie albowiem spółdzielnie mieszkaniowe przez wiele lat były dyskryminowane względem pozostałych branż spółdzielczych, tylko bowiem w spółdzielniach mieszkaniowych zebranie przedstawicieli nie mogło funkcjonować. W uzasadnieniu projektu wskazano, że „Zgodnie z zasadą samorządności spółdzielni to członkowie posiadają wiedzę, jaki sposób organizacji walnego zgromadzenia najlepiej zrealizuje swoją funkcję w danej spółdzielni.”. Tak jak należy zgodzić się z koniecznością przywrócenia możliwości funkcjonowania zebrań przedstawicieli w spółdzielniach mieszkaniowych, tak budzi wątpliwość wybiórcze traktowanie przez projektodawcę zasady samorządności spółdzielczej. W sytuacji, z której testuje się „na żywym organizmie” określone pomysły „zza biurka” i następnie powraca się do zasad prawa spółdzielczego wskazuje się na samorządność spółdzielcza, co nie przeszkadza projektodawcy w tym samym projekcie przedstawiać rozwiązania, które nie mają nic wspólnego z zasadą samorządności spółdzielczej m.in. narzuca się z mocy ustawy obligatoryjny wybór zarządu przez walne zgromadzenie, w sytuacji w której przepisy ustawy – Prawo spółdzielcze pozostawiają samym członkom możliwość podjęcia decyzji w drodze statutu czy członków zarządu ma wybierać walne zgromadzenie czy rada nadzorcza, wprowadzając obligatoryjną kadencyjność zarządu czy pozbawiają tylko członków spółdzielni mieszkaniowych tajemnicy przedsiębiorstwa w spółdzielni mieszkaniowej, co ostatecznie doprowadzi do szkody w mieniu spółdzielni, ergo dotknie samych członków spółdzielni mieszkaniowych, pozbawiając ich w całości samorządności spółdzielczej oraz gwarancji stabilnego funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowej jako podmiotu prawa prywatnego.

W odniesieniu do propozycji wprowadzenia możliwości głosowania poza posiedzeniem walnego zgromadzenia wskazać należy, iż doprowadzi to do obniżenia demokracji spółdzielczej, sprowadzi członkostwo w spółdzielni do technicznego aktu głosowania, bez obrad i dyskusji nad kluczowymi dla członków sprawami i będzie miało charakter korupcyjny. Spowoduje to dodatkowe koszty po stronie spółdzielni mieszkaniowych, konieczność zatrudnienia dodatkowych osób do obsługi głosowań poza posiedzeniem i w konsekwencji wpłynie na wysokość opłat ponoszonych przez samych członków spółdzielni mieszkaniowych.

Wskazać również należy, że jeżeli sprawy zgłaszane pod obrady walnego zgromadzenia nie będą mogły dotyczyć jedynie wyłącznej właściwości innych organów niż walne zgromadzenie, to oznacza, że ustawodawca będzie tolerował możliwość zgłaszania spraw, które co prawda nie są objęte zakresem kompetencji innych organów, ale nie pozostają również w zakresie właściwości samego walnego

zgromadzenia. Tym samym proponowana regulacja doprowadzi do sytuacji, w której będzie mogło dochodzić do paraliżu w funkcjonowaniu samego walnego zgromadzenia, z uwagi na brak wyraźnego wyłączenia możliwości zgłaszania projektów i żądań, które oczywiście nie wchodzą w zakres kompetencji walnego zgromadzenia.

Projekt ustawy zakłada, że członków zarządu spółdzielni mieszkaniowej zawsze z mocy ustawy będzie powoływać walne zgromadzenie. Zgodnie natomiast z aktualnie obowiązującym przepisem art. 49 § 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze członków zarządu, w tym prezesa i jego zastępców, wybiera i odwołuje, stosownie do postanowień statutu, rada lub walne zgromadzenie. To członkowie spółdzielni, przyjmując statut, powinni bowiem decydować czy kompetencję tę przekazać do Rady Nadzorczej albo Walnego Zgromadzenia. Tak samo kadencyjność powinna zostać pozostawiona decyzji samych członków spółdzielni, którzy mogą teraz na mocy statutu taką kadencyjność wprowadzić. Wymaga również podkreślenia, że corocznie na walnym zgromadzeniu spółdzielni mieszkaniowej podejmowana jest uchwała w sprawie udzielenia członkom zarządu absolutorium (vide: art. 38 § 1 pkt 2 ustawy – Prawo spółdzielcze). W przypadku braku uzyskania absolutorium na tym samym walnym zgromadzeniu może zostać przegłosowana uchwała o odwołaniu poszczególnych członków zarządu. Tym samym narzucenie kadencyjności z mocy ustawy w odniesieniu do członków zarządu należy uznać za nadmiarowe i ograniczające samorządność spółdzielczą członków.

Pozytywnie należy natomiast ocenić propozycję skreślenia w art. 11 ust. 1<sup>1</sup>u.s.m. zdania 2 zgodnie, z którym, jeżeli podstawą żądania orzeczenia o wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego jest zaleganie z zapłatą opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1 tj. opłat z tytułu eksploatacji i utrzymania nieruchomości, nie można orzec o wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do tego lokalu, jeżeli najpóźniej przed zamknięciem rozprawy przed sądem pierwszej instancji, a jeżeli wniesiono apelację – przed sądem drugiej instancji członek spółdzielni uiszczy wszystkie zaległe opłaty, a także uchylecia art. 16<sup>1</sup>u.s.m.

Obecnie z chwilą wyodrębnienia własności ostatniego lokalu zarząd nieruchomościami wspólnymi wykonywany przez spółdzielnię ustaje z mocy prawa bez potrzeby podejmowania w tym zakresie uchwały właścicieli lokali – utworzona zostaje wspólnota mieszkaniowa i zastosowanie znajduje ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali. Celowe zatem jest, aby powstanie wspólnoty mieszkaniowej z mocy prawa następowało w terminie trzech

miesiący od dnia wyodrębnienia własności ostatniego lokalu, w którym to terminie pozostawiony byłby czas na podjęcie przez właścicieli lokali uchwały o pozostaniu w reżimie spółdzielczym, tj. jeszcze przed powstaniem z mocy prawa wspólnoty mieszkaniowej. Celowe jest również wprowadzenie odesłania do stosowania przepisu art. 24<sup>1</sup> ust. 6 u.s.m. w przypadku wspólnot mieszkaniowych powstałych na podstawie art. 26 ust. 1 u.s.m. (tj. z mocy prawa).

W uzasadnieniu wyroku TK z dnia 5 lutego 2015 r. (K 60/13) Trybunał uznał, że art. 27 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w poprzednim kształcie nie narusza chronionego konstytucyjnie prawa własności właścicieli lokali, którzy nie są członkami spółdzielni wychodząc z założenia, że konstrukcja prawna tego zarządu została ukształtowana w granicach dozwolonych przepisami prawa. Wprowadzony nowelizacją z 2017 r. art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ustanowił wprost rozwiązanie, w świetle którego spółdzielnia może wobec nieruchomości wspólnej dokonywać z mocy tego przepisu czynności zwykłego zarządu, ale do czynności przekraczających ten zarząd niezbędna będzie uchwała właścicieli podejmowana na zasadach określonych w art. 23-25 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali. Tym samym kompetencje zarządcze spółdzielni w zakresie zarządu nieruchomością wspólną zostały istotnie ograniczone, a poszerzone zostały kompetencje właścicieli lokali na wzór wspólnoty mieszkaniowej. Poprzedni, konstytucyjny model zarządu nieruchomością wspólną przez spółdzielnię był w ocenie KRS dostosowany do charakteru spółdzielni mieszkaniowej ze względu na to, że spółdzielnie mieszkaniowe zarządzają licznymi nieruchomościami. Wprowadzone zasady uniemożliwiły efektywne wykonywanie zarządu, np. przeprowadzanie zmiany przeznaczenia kilku sąsiednich nieruchomości wspólnych. Uzyskanie zgody współwłaścicieli na wykonanie czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu w szczególności przeprowadzenia inwestycji na nieruchomości czy remontów stało się bardzo utrudnione, a w wielu sytuacjach wręcz niemożliwe. W ocenie KRS za czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu mogłyby zostać uznane tylko czynności dotyczące zmiany wielkości udziałów w nieruchomości wspólnej.

Projekt ustawy przewiduje także wprowadzenie przepisów, zgodnie z którymi członkowie spółdzielni będą mogli wybierać związek rewizyjny, który przeprowadzi badanie lustracyjne. Jest to również niezrozumiała propozycja, skoro już teraz członkowie każdej spółdzielni, w tym spółdzielni mieszkaniowej mogą zgodnie z

przepisem art. 38 § 1 pkt 11 zgłosić projekt uchwały, a następnie podjąć uchwałę w sprawie przystąpienia lub wystąpienia spółdzielni ze związku, które będzie przeprowadzał badanie lustracyjne spółdzielni. Propozycja ta jest również sprzeczna z zasadą branzowości. Zgodnie z przepisem art. 91 § 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze lustrację przeprowadzają właściwe związki rewizyjne w spółdzielniach w nich zrzeszonych. Spółdzielnie niezrzeszone zlecają odpłatne przeprowadzenie lustracji wybranemu związkowi rewizyjnemu lub Krajowej Radzie Spółdzielczej. Tym samym, jeżeli projektodawca chciałby wzmocnić pozycję członków spółdzielni mieszkaniowych, i co postuluje KRS, powinien wprost zapisać, że lustrację spółdzielni przeprowadzają branżowe związki rewizyjne. Ponadto projektodawca poprzez proponowaną zmianę, tj. proponowane brzmienie art. 91 § 4 ustawy – Prawo spółdzielcze usunął całkowicie aktualne brzmienie tego przepisu, zgodnie z którym *lustratora wyznacza związek rewizyjny, w którym spółdzielnia jest zrzeszona, lub Krajowa Rada Spółdzielcza. Obowiązki lustratora może pełnić osoba, która uzyskała uprawnienia lustracyjne wydane przez Krajową Radę Spółdzielczą. Kryteria kwalifikacyjne lustratorów oraz tryb przeprowadzania lustracji określa Krajowa Rada Spółdzielcza*, co doprowadzi do paraliżu w wykonywaniu lustracji w spółdzielniach, skoro nikt żaden podmiot nie będzie mógł wyznaczyć lustratora do przeprowadzenia lustracji w spółdzielniach.

W propozycji zmiany art. 29 ustawy o własności lokali wskazano, że właściciel lokalu może przeglądać dokumenty wspólnoty mieszkaniowej oraz żądać udzielenia przez zarząd lub zarządcę, któremu powierzono zarząd nieruchomością wspólną informacji dotyczących zarządu nieruchomością wspólną. W propozycji zmiany tego przepisu nie zdefiniowano pojęcia dokumentów wspólnoty mieszkaniowej. Wydaje się zatem celowe wprowadzenie nie tylko definicji legalnej dokumentów wspólnoty mieszkaniowej, ale również umożliwienie wspólnocie odmowy wglądu do umów zawieranych z osobami trzecimi, jeżeli naruszałoby to prawa tych osób lub jeżeli istnieje uzasadniona obawa, że osoba ta wykorzysta pozyskane informacje w celach sprzecznych z interesem wspólnoty mieszkaniowej i przez to wyrządzi wspólnocie mieszkaniowej znaczną szkodę. Odmowa powinna być wyrażona na piśmie. Osoba, której odmówiono wglądu do umów zawieranych przez wspólnotę z osobami trzecimi, mogłaby złożyć wniosek do sądu rejestrowego o zobowiązanie wspólnoty mieszkaniowej do udostępnienia tych umów. Wniosek należałoby złożyć w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia osobie pisemnej odmowy.

Z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy mają utracić moc dotychczasowe postanowienia statutów spółdzielni mieszkaniowych dotyczące odwoływania członków zarządu przez radę nadzorczą. Rozwiązanie to, niezależnie od tego, że uznać je jako naruszające ewidentnie zasadę samorządności spółdzielczej (narzucające z mocy ustawy wybór zarządu przez walne zgromadzenie), poprzez utratę mocy tego przepisu z dniem wejścia w życie ustawy narusza również konstytucyjną zasadę prawa do przyzwoitej legislacji. Projekt ustawy przewiduje także, że walne zgromadzenie spółdzielni mieszkaniowych, niezależnie od postanowień statutu, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy podejmie uchwałę w przedmiocie stosowania art. 8<sup>5</sup> ust. 3 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, do członków zarządu, w tym prezesa i jego zastępców, którzy nie pełnią swojej funkcji kadencyjnie w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy. W przypadku podjęcia uchwały o stosowaniu art. 8<sup>5</sup> ust. 3 ustawy zmienianej w art. 1 do członków zarządu, w tym prezesa i jego zastępców, którzy nie pełnią swojej funkcji kadencyjnie w dniu wejścia w życie ustawy, projekt ustawy przewiduje, że za pierwszy dzień kadencji uznaje się dzień wejścia w życie niniejszej ustawy. Natomiast projektodawca pominął fakt, że walne zgromadzenia spółdzielni jest samorządnym organem spółdzielni i nie można na mocy ustawy założyć i narzucić podjęcie określonej uchwały przez członków spółdzielni mieszkaniowej. W sytuacji zatem braku podjęcia takiej uchwały, projektodawca nie przewidział zasad liczenia biegu terminu kadencji w odniesieniu do spółdzielni mieszkaniowych, w których członkowie zarządu nie pełnią swojej funkcji kadencyjnie. Projekt ustawy przewiduje niezwykle krótką *vacatio legis*, wynoszącą co do zasady 14 dni od dnia publikacji. Stanowi ona również, że w zasadzie do spraw sądowych wszczętych i niezakończonych prawomocnym orzeczeniem przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się jej przepisy. Ponieważ projektu ustawy w sposób zasadniczy zmienia dotychczasowy model funkcjonowania spółdzielczości mieszkaniowej, należy uznać, że propozycja ta jest niezgodna z art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności z wynikającą z tego przepisu zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa.

**Projekt ustawy, który co do zasady należy uznać za sprzeczny z zasadą samorządności spółdzielczej, nie realizuje on również zasady prawa do przyzwoitej legislacji, tym samym w ocenie Krajowej Rady Spółdzielczej nie może on stanowić przedmiotu dalszych prac w trakcie procesu legislacyjnego.**

*Z wyrazami szacunku*

PREZES ZARZĄDU  
Krajowej Rady Spółdzielczej

*dr inż. Mirosław Grodzki*