

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 16 czerwca 2011 roku

w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

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

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę, iż przedłożony jej do zaopiniowania projekt ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych stanowi w istocie zmodyfikowaną wersję, opiniowanego już negatywnie przez Radę (opinia KRS z dnia 17 listopada 2010 r.), projektu ustawy o tym samym tytule. Niniejszy projekt, co trzeba podkreślić, powiela większość wad poprzedniego. Ingeruje tym samym głęboko w prawo własności i dokonuje istotnych zmian zwłaszcza w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2000 r., Nr 80, poz. 903), jak również w ustawie z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2003 r., Nr. 188, poz. 1848).

Jako przykład regulacji wadliwej Rada wskazuje art. 6 ust. 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 ekspektatywa prawa odrębnej własności lokalu, 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. 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.

W przepisie art. 1 ust. 2 projektu, wyrażona została zasada, 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 ówczasie 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).

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 budynków przez zasiedzenie (art. 46 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 własność zasiadywanej 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 zasiedzeniu na rzecz spółdzielni. Odnosząc się zaś do samej konstrukcji projektowanego przepisu art. 46, należy zadać pytanie dlaczego projektodawca w ust. 1 art. 46 projektu mówi o gruntach Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego, a dopiero w ust 3 art. 46 wspomina o gruntach osoby fizycznej albo osoby prawnej, do których to odpowiednio należy stosować rozwiązanie z ust 1 art. 46. 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. 46 należy ocenić krytycznie.

Rada krytycznie ocenia także, projektowaną procedurę nabycia odrębnej własności lokalu, uznając ją za mniej przejrzystą od przewidzianej w przepisach art. 12 i 17¹⁴ obecnie obowiązującej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Należy przy tym podkreślić, że na gruncie obowiązujących aktualnie rozwiązań - inaczej niż to przewiduje projekt - nabycie odrębnej własności lokalu następuje na podstawie umowy zawieranej w formie aktu notarialnego między spółdzielnią a osobami wskazanymi w powołanych wyżej przepisach.

Na krytykę zasługuje również 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. 45 pkt 2 projektu. Projektowany przepis przewiduje min., że wspólnota mieszkaniowa, którą tworzą wszyscy właściciele lokali, nie będzie posiadała zdolności prawnej, a w konsekwencji nie będzie posiadała własnego majątku. Wszyscy właściciele lokali będą natomiast współwłaścicielami majątku wspólnego i będą mogli nabywać prawa i zaciągać zobowiązania dotyczące tego majątku, w zakresie, w jakim jest to związane z zarządem nieruchomości wspólną (art. 6 ust 1 i 2 ustawy w projektowanym brzmieniu). Taki zapis w istocie odbiera wspólnocie mieszkaniowej status ułomnej osoby prawnej. Z drugiej jednak strony w art. 17 ustawy o własności lokali, w brzmieniu nadanym art. 45 pkt 6 projektu, pozostawia się subsydiarną odpowiedzialność właścicieli lokali za zobowiązania dotyczące nieruchomości wspólnej lub majątku wspólnego, zaś w dodanym ust 4 art. 6 ustawy o własności lokali pozostawia się wspólnocie mieszkaniowej zdolność sądową. Rada zwraca uwagę, że takie ujęcie wspólnoty mieszkaniowej jest nieprecyzyjne, niczego nie porządkuje, rodzi natomiast dalsze pytania, przede wszystkim o jej status prawny. Wydaje się więc, że na gruncie omawianego art. 6 ma ona zostać sprowadzona do pewnej, *sui generis*, formy organizacyjnej współwłaścicieli rzeczy w postaci nieruchomości wspólnej. 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 niesumienne

właścicielem. 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 niesumienym, 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 wspólnoty mieszkaniowej.

Za nieprecyzyjny i wadliwy konstrukcyjnie uznaje Rada dodany projektowaną ustawą ust 7 art. 9 ustawy o własności lokali. Regulacja ta przyznaje uprawnionemu z tytułu ekspektatywy odrębnej własności lokalu, możliwość realizacji tego roszczenia przeciwko syndykowi w przypadku upadłości właściciela albo użytkownika wieczystego gruntu. Z zapisu tego nie wynika jednak, czy projektodawcy chodziło tylko o roszczenia już wymagalne przed wszczęciem postępowania upadłościowego, czy również o roszczenia w tym czasie jeszcze niewymagalne. Ogólna treść przepisu, nie przesądzając tej kwestii, pozwala na szeroką interpretację, a takie rozwiązanie należy uznać za błędne. Może ono bowiem spowodować istotne ograniczenie przysługującego syndykowi na gruncie art. 98 pr.up. i nap. uprawnienia do kształtowania więzi obligacyjnych upadłego w sposób zgodny z interesem wszystkich jego wierzycieli.

Obok zmian w ustawie o własności lokali, opiniowany projekt dokonuje także szerokiej, bo odnoszącej się do kilkudziesięciu artykułów, korekty materiału normatywnego ustawy z dnia 16 września 1982 r., Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r., Nr 188, poz. 1848). Rada zwraca jednak uwagę, że proponowana modyfikacja powołanej ustawy stanowi w istocie próbę wszczęcia w jej ramy rozwiązań, które zawierał już negatywnie zaopiniowany przez Radę (opinia z dnia 17 listopada 2010 r.), projekt ustawy o spółdzielniach. Z uwagi na fakt, że rozwiązania te w znacznej mierze wykazują cechy

powierzchnego retuszu obowiązujących regulacji ustawy Prawo spółdzielcze nie uzyskały akceptacji Rady i tym razem.

Z przedstawionych powyżej względów Krajowa Rada Sądownictwa opiniuje projekt ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych negatywnie.