

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 15 czerwca 2012 r.

w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

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

Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że przedłożony jej do zaopiniowania projekt ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych stanowi w istocie kolejną zmodyfikowaną wersję, opiniowanych już negatywnie przez Radę (opinie KRS z dnia 17 listopada 2010 r. oraz 16 czerwca 2011 r.), projektów ustaw o tym samym tytule. Projekt ten, co trzeba podkreślić, nie eliminuje większości wad poprzednio opiniowanych projektów, w szczególności w istotny sposób ingeruje w prawo własności, a nadto w konstytucyjną zasadę wolności zrzeszania się oraz uprawnienia członków spółdzielni mieszkaniowych.

Uzasadnienie projektu nie rozwiewa nasuwających się wątpliwości, w szczególności dotyczących regulacji spółdzielczego lokatorskiego prawa do mieszkania. Rozbieżności pomiędzy art. 14 ust. 3 a uzasadnieniem są podstawą dla tego wniosku (str 26). Ponadto, projektowana ustawa w istotny sposób zmienia liczne unormowania zawarte w ustawie o własności lokali oraz wprowadza zmiany w dopiero co znowelizowanym art. 398² § 1 Kodeksu postępowania cywilnego (obowiązującym od 3 maja 2012 r.), pomijając w tytule ustawy informacje dotyczące tego rodzaju ingerencji ustawodawczej. Uzasadnienie projektu ustawy nie przytacza motywacji pozwalającej na podzielenie zapatrywania, że każda ze spraw, której przedmiotem jest uchylenie, stwierdzenie nieważności lub też ustalenie nieistnienia uchwał organów lub jednostek powołanych w projektowanym art. 398² § 1 k.p.c., powinna być poddana kontroli Sądu Najwyższego w trybie skargi kasacyjnej.

Przykładem wadliwej regulacji jest art. 6 ust. 4 projektowanej ustawy. Wprowadza on zasadę związania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej z prawem do lokalu. Członkami spółdzielni byłyby m. in. osoby, którym przysługuje ekspektatywa prawa odrębnej własności lokalu, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu albo spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, chociażby osoby te nie złożyły oświadczenia o przystąpieniu i nie zostały przyjęte w poczet członków spółdzielni. 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), a następnie powtórzone w opiniowanym poprzednio przez Radę poselskim projekcie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z dnia 25 maja 2011 r. (druk nr 3494). 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, podstawową zasadą ruchu spółdzielczego, jaką jest dobrowolność zrzeszania się. Proponowane rozwiązanie nie uwzględnia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 30 marca 2004 r. uznał za niezgodną z Konstytucją regulację art. 17² ust. 2 obowiązującej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, uzależniającej skuteczność zbycia własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu od przyjęcia nabywcy w poczet członków spółdzielni.

Art. 1 ust. 2 projektowanej ustawy wywołuje także wątpliwości natury konstytucyjnej i Rada Ministrów w stanowisku z 24 października 2006r. zaopiniowała przepis o takiej treści negatywnie (druk sejmowy nr 768).

Ponadto Krajowa Rada Sądownictwa, po raz kolejny, krytycznie ocenia zaproponowany sposób uporządkowania stanu prawnego gruntów, do których prawa spółdzielni nie zostały uregulowane, a spółdzielnia jest w ich posiadaniu i wybudowała na nich budynki lub inne urządzenia trwale związane z gruntem. W świetle proponowanych rozwiązań (analogicznie do poprzednio opiniowanych projektów) spółdzielnia, po upływie 12 miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie, nabędzie prawo własności tak zabudowanego gruntu przez zasiedzenie, chyba że w tym czasie właściciel gruntu podejmie działania związane, w zależności od tego czy będzie to podmiot publiczny czy prywatny, z ustanowieniem prawa użytkowania wieczystego lub przeniesieniem prawa własności gruntu na rzecz spółdzielni (art. 45 projektowanej ustawy). W ocenie Rady proponowane rozwiązanie może pozostawać w sprzeczności z art. 21 i 64 Konstytucji oraz zasadą zaufania wywiedzioną przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 Konstytucji. Rozwiązanie takie posługując się przyjętą na gruncie kodeksu cywilnego instytucją zasiedzenia jako cywilnoprawnego sposobu nabycia własności w istocie burzy jej konstrukcję. Zasiedzenie umożliwia bowiem posiadaczowi samoistnemu (posiadającemu jak właściciel) nabycie własności posiadanej nieruchomości po upływie, w zależności od dobrej bądź złej wiary posiadacza, odpowiednio 20 albo 30 lat. Opiniowany projekt ustawy mówi zaś ogólnie o posiadaniu, co sugerowałoby, że obejmuje każdego posiadacza, w tym także zależnego. Prowadzi to do wniosku, że w istocie regulacja ta nie stanowi o zasiedzeniu w tradycyjnej

postaci, lecz raczej o określonym sposobie nabycia gruntu na rzecz spółdzielni. Odnosząc się zaś do samej konstrukcji projektowanego przepisu art. 45 można wysunąć wątpliwości dlaczego projektodawca w ust. 1 odnosi się tylko do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego, a dopiero w ust. 3 tego przepisu przewiduje odpowiednie stosowanie ust. 1 do gruntów będących własnością pozostałych podmiotów, tj. osób fizycznych oraz innych osób prawnych. Z uwagi na jednolitość prawa własności, wprowadzanie tego rodzaju odrębności należy ocenić krytycznie z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji.

Istotne wątpliwości wywołuje projektowana w art. 44 pkt. 2 zmiana art. 6 ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali. Projektowany przepis przewiduje m.in., że wspólnota mieszkaniowa nie będzie posiadała zdolności prawnej. W konsekwencji pozbawiona zostanie cech „ułamnej osoby prawnej”, a przyjęte rozwiązanie będzie wywoływać nowe wątpliwości w zakresie jej statusu prawnego. Projektowana zmiana art. 16 ustawy o własności lokali jest niewłaściwa gdyż zastępuje elastyczne pojęcie długotrwałego zalegania z opłatami na sztywny termin 6 miesięcy.

W myśl nowelizacji legitymacja czynna do wystąpienia z powództwem o sprzedaż lokalu znajdującego się we wspólnocie mieszkaniowej będzie przysługiwała każdemu właścicielowi lokalu położonego w budynku wspólnoty. 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 w pierwszej kolejności ze środków mniej dotkliwych np. powództwa w trybie art. 144 w zw. z art. 222 § 2 Kodeksu cywilnego, zwaśnione strony będą od razu sięgać po środek najbardziej dolegliwy. 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 wyłącznie w drodze uchwały wspólnoty mieszkaniowej.

Ponadto, za nieprecyzyjny i wadliwy konstrukcyjnie uznać należy dodawany ust. 7 w art. 9 ustawy o własności lokali. Regulacja ta przyznaje uprawnionemu z tytułu ekspektatywy odrębnej własności lokalu, możliwość realizacji tego roszczenia w przypadku upadłości właściciela albo użytkownika wieczystego gruntu przeciwko likwidatorowi lub syndykowi masy upadłości. Z przepisu tego nie wynika jednak, czy projektodawcy chodziło tylko o roszczenia 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, co należy uznać za konstrukcję legislacyjnie wadliwą. Przyjęcie takiego rozwiązania może w istotny sposób ograniczać przysługujące syndykowi uprawnienia do kształtowania więzi obligacyjnych upadłego w sposób zgodny z interesem wszystkich jego wierzycieli.