



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII KADENCJA**

Warszawa, dnia 6 listopada 2014 r.

Druk nr 761

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 76 ust. 1 Regulaminu Senatu, my niżej podpisani senatorowie wnosimy o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Do reprezentowania nas w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniamy senatora Piotra Zientarskiego.

W załączeniu przekazujemy projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

- | | |
|--------------------------|----------------------------|
| (-) Tadeusz Arłukowicz | (-) Marek Konopka |
| (-) Mieczysław Augustyn | (-) Jan Filip Libicki |
| (-) Alicja Chybicka | (-) Andrzej Misiólek |
| (-) Stanisław Gorczyca | (-) Rafał Muchacki |
| (-) Piotr Gruszczyński | (-) Ireneusz Niewiarowski |
| (-) Helena Hatka | (-) Maria Pańczyk-Pozdziej |
| (-) Stanisław Hodorowicz | (-) Marek Rocki |
| (-) Stanisław Jurcewicz | (-) Aleksander Świeykowski |
| (-) Wiesław Kilian | (-) Piotr Zientarski |

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych

Art. 1. W ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1222) w art. 27 w ust. 2 zdanie drugie otrzymuje brzmienie:

„Przepisów ustawy o własności lokali o zarządzie nieruchomością wspólną nie stosuje się, z wyjątkiem art. 18 ust. 1, art. 22–25 oraz art. 29 ust. 1 i 1a, które stosuje się odpowiednio.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Projekt ustawy ma na celu nowelizację ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1222) w zakresie dotyczącym zarządzania nieruchomościami, w których nastąpiło wyodrębnienie własności części lub wszystkich lokali.

Zgodnie z aktualnie obowiązującym art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, z późn. zm.), choćby właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni, z zastrzeżeniem art. 24¹ i art. 26. Przepisów ustawy o własności lokali o zarządzie nieruchomością wspólną nie stosuje się, z zastrzeżeniem art. 18 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 i 1a, które stosuje się odpowiednio. W myśl art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali właściciele lokali mogą w umowie o ustanowieniu odrębnej własności lokalu albo w umowie zawartej później w formie aktu notarialnego określić sposób zarządu nieruchomością wspólną, a w szczególności mogą powierzyć zarząd osobie fizycznej albo prawnej.

Przepis art. 27 ust. 2 nie wskazuje wprost czy zarząd, o którym w nim mowa, obejmuje tylko czynności zwykłego zarządu czy również czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu, co jak wskazują przedstawiciele spółdzielni mieszkaniowych jest źródłem wątpliwości interpretacyjnych, a w konsekwencji sporów sądowych. Pojawiają się również wątpliwości dotyczące tego czy do wykonywania czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu wymagana jest zgoda wszystkich współwłaścicieli (zgodnie z art. 199 Kodeksu cywilnego), czy zgoda większości współwłaścicieli (zgodnie z art. 22 ust. 2 i art. 23 ust. 2 ustawy o własności lokali), czy też spółdzielnie mieszkaniowe są uprawnione do samodzielnego wykonywania zarządu również w przypadku czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu.

Zagadnienie to było przedmiotem rozstrzygnięć sądów administracyjnych. Orzecznictwo w tym zakresie jest niejednolite. Zasadnicze znaczenie ma uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., II OPS 2/12, w której stwierdzono, że zarząd sprawowany na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych uprawnia spółdzielnię do samodzielnego dysponowania

nieruchomością wspólną na cele budowlane bez potrzeby uzyskania zgody właścicieli lokali wyłącznie w zakresie eksploatacji i utrzymania zarządzanej nieruchomości wspólnej.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że z art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie wynika zakres powierzonego spółdzielni zarządu, a jednocześnie w tym przepisie kategorycznie wyłączono możliwość zastosowania ustawy o własności lokali. Zatem podstawę oceny stanowią przepisy Kodeksu cywilnego, co wynika również z art. 1 ust. 2 ustawy o własności lokali. Uzasadniając swoje stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny odwołał się do konieczności zastosowania tzw. prokonstytucyjnej metody wykładni prawa, co oznacza wybór wariantu interpretacyjnego, który najlepiej odpowiada normom, zasadom i wartościom konstytucyjnym.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, w ramach omawianego zagadnienia można wskazać dwa warianty interpretacyjne, a więc zarząd w rozumieniu art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych należy rozumieć w sposób autonomiczny, czyli spółdzielnia podejmuje samodzielnie decyzje co do czynności zwykłego zarządu jak i przekraczających zwykły zarząd, albo zarząd w rozumieniu art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych należy odczytywać w związku z przepisami Kodeksu cywilnego. Przy konstytucyjnej analizie art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych należy uwzględnić, że jednym z uprawnień, które składają się na prawo własności, jest uprawnienie do udziału w podejmowaniu decyzji o zarządzie rzeczą będącą przedmiotem współwłasności, stąd też podlega ono ochronie na podstawie art. 64 ust. 1 Konstytucji RP. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w przypadku niejednoznacznego brzmienia przepisu ograniczającego uprawnienia właściciela sąd jest zobowiązany do kierowania się dyrektywą *in dubio pro libertate*, co ma szczególne znaczenie z uwagi na art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Prawo własności może być ograniczone tylko w drodze ustawy, tym samym źródłem ograniczenia nie powinna być decyzja sądu podjęta w następstwie zastosowania wykładni rozszerzającej zakres ograniczenia wolności lub prawa konstytucyjnego. Ewentualny wybór wariantu wykładni ograniczającej wolności i prawa jednostki powinien nastąpić zgodnie z zasadą proporcjonalności. Ochronę uprawnień właścicielskich należy postawić wyżej niż potrzebę usprawnienia działalności spółdzielni, czy też wyeliminowania ewentualnych trudności w zarządzaniu nieruchomością wspólną. Na poparcie tego stanowiska Naczelny Sąd Administracyjny przytoczył szereg argumentów szczegółowych, takich jak

niedopuszczalność faworyzowania określonej grupy właścicieli, brak podstaw do preferowania własności spółdzielczej, nieuzasadnione uprzywilejowanie właścicieli będących członkami spółdzielni. Zdaniem Sądu, odmiennej oceny nie uzasadnia wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2010 r., SK 19/09 (OTK-A 2010, nr 8, poz. 83), gdyż Trybunał nie zajmował się problemem zakresu zarządu spółdzielczego.

Podobne stanowisko zaprezentowały sądy administracyjne w innych orzeczeniach (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2012 r., I OSK 2174/11, niepubl.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 czerwca 2008 r., 6 II SA/GI 913/07, niepubl.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 października 2011 r., VII SA/Wa 1395/11, niepubl.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 14 grudnia 2011 r., II SA/Sz 1163/11, niepubl.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 12 stycznia 2012 r., II SA/Sz 1151/11, niepubl.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 12 lutego 2013 r., II SA/Bd 1177/12, niepubl.). W przywołanych powyżej wyrokach podkreślano, że stosowanie Kodeksu cywilnego jest możliwe na podstawie odesłania przewidzianego w art. 1 ust. 2 ustawy o własności lokali, które nie zostało wyłączone na podstawie art. 27 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Zauważa się również, że zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zarząd sprawowany przez spółdzielnię jest wykonywany jak zarząd powierzony z art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali, zaś ten ostatni przepis odnosi się do czynności zwykłego zarządu

Jednakże sądy administracyjne w niektórych orzeczeniach zajmowały odmienne stanowisko. Tytułem przykładu Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 19 kwietnia 2011 r., II OSK 694/10 (niepubl.) i II OSK 695/10 (niepubl.) stwierdził, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych odsyła ona do przepisów prawa spółdzielczego, co oznacza, że do zarządzania przez spółdzielnię będą miały zastosowanie procedury spółdzielcze. Tym samym spółdzielnia jest uprawniona do reprezentowania właścicieli lokali na zewnątrz, w przeciwnym razie działalność spółdzielni nie byłaby zarządem, lecz administrowaniem. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 21 czerwca 2011, II SA/OI 293/11 (niepubl.) opowiedział się za szerokim zakresem zarządu sprawowanego przez spółdzielnię na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Podkreślił, że przejęte stanowisko nie narusza Konstytucji RP, skoro ustawowy zarząd spółdzielni został powiązany z zagwarantowaniem

drogi sądowej do kwestionowania uchwał organów spółdzielni mieszkaniowej. Sąd ten podkreślił również, że spółdzielnia mieszkaniowa nie może być w gorszej sytuacji niż wspólnota mieszkaniowa, w której decyzje co do spraw przekraczających zakres zwykłego zarządu zapadają w trybie uchwały. W ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych brak jest odesłania do przepisów Kodeksu cywilnego o współwłasności, które mają jedynie ograniczone zastosowanie w sprawach uregulowanych w ustawie o własności lokali. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 3 czerwca 2008 r., II SA/Bd 16/08 (niepubl.)

Natomiast Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 27 marca 2014 r., III CZP 122/13, (rozstrzygającej zagadnienie prawne i wiążącej sąd w danej sprawie) stwierdził, że spółdzielnia mieszkaniowa może samodzielnie dokonywać czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu nieruchomością wspólną. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu przytoczonej uchwały przypomniał, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego ogólnie wskazuje się, że przepisy art. 24¹-27 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oznaczają preferowanie przez ustawodawcę zarządu spółdzielni mieszkaniowej we wszystkich sytuacjach, w których jest ona współwłaścicielem nieruchomości wspólnej. Mają na celu ochronę interesów członków spółdzielni dysponujących spółdzielczymi prawami do lokali mieszkalnych, zapewnienie sprawnego zarządzania nieruchomością wspólną do czego spółdzielnia ze swoją strukturą organizacyjną jest lepiej przygotowana (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 9 lutego 2012 r., III CZP 89/11, OSNC 2012, nr 7-8, poz. 86).

Sąd Najwyższy podkreśla, że z art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wynika, iż wykonywanie zarządu stanowi obowiązek spółdzielni. Zbyt szerokie rozumienie podstaw wygaśnięcia tego obowiązku może prowadzić do sytuacji, w której żaden podmiot nie jest zobowiązany do wykonywania zarządu nieruchomością wspólną. To zaś byłoby nie do pogodzenia z gospodarczą funkcją nieruchomości wspólnej, która musi być stale zdalna do użytku w celu zapewnienia współwłaścicielom normalnego korzystania z lokali. Przepis art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w rozumieniu przyjętym przez Sąd Najwyższy nie tylko umożliwia sprawne zarządzanie nieruchomością wspólną, ale również ma znaczenie gwarancyjne dla właścicieli lokali nie będących członkami spółdzielni, gdyż pozwala im oczekiwać, że w odniesieniu do nieruchomości wspólnej będą podejmowane czynności zarządu (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2008 r., III CZP 100/08, OSNC 2009, nr 10, poz. 140). Wskazuje się ponadto, że prawa właścicieli są w dostateczny

sposób chronione regulacją zawartą w art. 24¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, prawa te chroni również możliwość zaskarżenia do sądu uchwał walnego zgromadzenia spółdzielni oraz przewidziana w art. 4 ust. 8 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych możliwość kwestionowania na drodze sądowej wysokości opłat związanych z eksploatacją i utrzymaniem lokali i nieruchomości wspólnych oraz innych kosztów zarządu tymi nieruchomościami (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 9 lutego 2012 r., III CZP 89/11, OSNC 2012, nr 7-8, poz. 86).

Sąd Najwyższy wskazuje ponadto, że nie ma podstaw do twierdzenia, że ustawodawca nie uregulował zakresu zarządu nieruchomością wspólną przez spółdzielnię mieszkaniową. W art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych został wyłączony reżim zarządzania przewidziany w ustawie o własności lokali, w konsekwencji czego wprowadzono reżim uregulowany w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych, nie zamieszczając przy tym odesłania do stosowania przepisów Kodeksu cywilnego (a więc inaczej niż w art. 1 ust. 2 i art. 19 ustawy o własności lokali). Wprowadzenie regulacji przewidzianej w art. 199 Kodeksu cywilnego do konstrukcji zarządu nieruchomością wspólną wykonywanego przez spółdzielnię mieszkaniową wymagałoby albo wyraźnej podstawy prawnej, albo stwierdzenia luki prawnej. W ocenie Sądu Najwyższego stosownej podstawy prawnej w tym zakresie nie ma. Nie można mówić też o istnieniu luki prawnej skoro brak jest podstaw prawnych do przyjęcia, że zarząd powierzony, o którym mowa w art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w związku z art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali, odnosi się wyłącznie do czynności zwykłego zarządu. Zdaniem Sądu Najwyższego nie można wreszcie twierdzić – inaczej, niż to przyjął Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 13 listopada 2012 r., II OPS 2/12 – że brzmienie art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest niejednoznaczne, a skoro przepis ten ogranicza uprawnienia właściciela, to jest uzasadniona jego wykładnia prokonstytucyjna, uwzględniająca sformułowania art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Zdaniem Sądu Najwyższego oznaczałoby to w istocie dokonanie oceny zgodności art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z Konstytucją, do czego jest uprawniony wyłącznie Trybunał Konstytucyjny.

Mając na uwadze wskazane powyżej rozbieżności występujące w orzecznictwie, dążąc do wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych dotyczących art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, proponuje się modyfikację przepisu art. 27 ust. 2 poprzez rozszerzenie zakresu odesłania do ustawy o własności lokali. Zgodnie z zaproponowanym

brzmieniem art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych do wykonywania przez spółdzielnię mieszkaniową zarządu nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni znajdują odpowiednie zastosowanie również przepisy art. 22-25 ustawy o własności lokali.

Przepis art. 22 ust. 1 i 2 ustawy o własności lokali wprowadza podział na czynności zwykłego zarządu (wykonywane bez konieczności uzyskania zgody współwłaścicieli) oraz czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu (dla których konieczna jest uchwała właścicieli lokali wyrażająca zgodę na dokonanie tej czynności oraz udzielająca pełnomocnictwa do zawierania umów stanowiących czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu w formie prawem przewidzianej). Nadto art. 22 ust. 3 zawiera przykładowy (otwarty) katalog czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu. Uchwała wyrażająca zgodę na dokonanie czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu, zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy o własności lokali, zapada większością głosów właścicieli lokali liczoną według wielkości udziałów. Niewykluczone jest przy tym podjęcie uchwały, zgodnie z którą w określonej sprawie na każdego właściciela przypadać będzie jeden głos. Taki sposób głosowania będzie mógł być również wprowadzony na żądanie właścicieli lokali posiadających co najmniej 1/5 udziałów w nieruchomości wspólnej przy spełnieniu warunków określonych w art. 23 ust. 2a ustawy o własności lokali tj. jeżeli suma udziałów w nieruchomości wspólnej nie jest równa 1 albo większość udziałów należy do jednego właściciela.

W myśl art. 24 ustawy o własności lokali, który na podstawie odesłania sformułowanego w art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych znajdzie zastosowanie do spółdzielni mieszkaniowych, w razie istnienia przeszkód w uzyskaniu oświadczeń większości właścicieli (np. w sytuacji nieustalonego kręgu spadkobierców zmarłego współwłaściciela) spółdzielnia mieszkaniowa będzie mogła żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który orzeknie mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich właścicieli.

Proponuje się również odesłanie do art. 25 ustawy o własności lokali, który umożliwi właścicielowi lokalu zaskarżenie uchwały do sądu z powodu jej niezgodności z przepisami albo jeśli narusza ona zasady prawidłowego zarządzania nieruchomością wspólną lub w inny sposób narusza jego interesy.

Projektowana ustawa nie wywołuje skutków finansowych dla budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Przedmiot projektowanej ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu
