

Km 538/14

# KRAJOWA RADA SPÓŁDZIELCZA

## NACZELNY ORGAN SAMORZĄDU SPÓŁDZIELCZEGO

00-013 Warszawa, ul. Jasna 1, Skrytka pocztowa 16  
e-mail: krs@krs.org.pl, <http://www.krs.org.pl>  
PP / 404 / 14

tel. +48 22/596-43-00, +48 22/596-45-00  
tel./fax +48 22/827-43-21  
Warszawa dnia 21.11.2014r.

Sz. P.  
Piotr Zientarski  
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Senatu RP  
ul. Wiejska 6  
00-902 Warszawa

W odpowiedzi na pismo z dnia 7.11.2014r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk senacki 761) przekazujemy na piśmie nasze uwagi.

Proponowana zmiana dotyczy nowelizacji art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15.12.2000r. o spółdzielniach mieszkaniowych, który reguluje aktualnie sposób zarządzania przez spółdzielnie mieszkaniowe zasobami należącymi między innymi do właścicieli nie będących członkami spółdzielni. Nowelizacja proponuje wprowadzenie zapisu o odpowiednim stosowaniu określonych przepisów zawartych w ustawie z dnia 24.06.1994r. o własności lokali. Jak wynika z treści uzasadnienia konieczne jest zlikwidowanie problemów istniejących na gruncie ustalenia, jaki jest zakres czynności zwykłego i przekraczających zakres zwykłego zarządu w odniesieniu do zasobów administrowanych przez spółdzielnie. Aktualnie bowiem przepis art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie precyzuje tego dostatecznie, a dodatkowo istnieje w tym przedmiocie niespójna linia orzecznictwa prezentowanego przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz Sąd Najwyższy. Podstawowym celem proponowanej zmiany jest zatem doprecyzowanie jaki jest rzeczywisty zakres kompetencji spółdzielni mieszkaniowych, jako zarządców nieruchomości do podejmowania decyzji w określonych kwestiach przekraczających ogólnie pojęte czynności zwykłego zarządu.

Zdaniem Krajowej Rady Spółdzielczej proponowana zmiana art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie stanowi niestety skutecznej odpowiedzi na aktualnie istniejące problemy interpretacyjne. Proponuje się wprowadzenie do zarządu nieruchomością wspólną zasady „odpowiedniego” stosowania określonych przepisów ustawy o własności lokali. Zjawisko odpowiedniego stosowania przepisów prawnych zostało wypracowane przez judykaturę i w świetle nie kwestionowanego powszechnie poglądu oznacza stosowanie przepisów bez żadnych zmian, stosowanie ich z pewnymi zmianami, bądź też niestosowanie tych przepisów w ogóle (por. m.in. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 sierpnia 2006 r., III CZP 56/06, OSNC 2007, nr 3, poz. 43 wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2008 r., I CSK 357/07). Przedstawiony zabieg legislacyjny nie spełnia wymogów należytej legislacji, a w szczególności zasady określoności przepisów prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad stanowiących tzw. dobre praktyki legislacyjne. W dostępnym na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji (<http://www.rcl.gov.pl/zalaczniki/artypku23.pdf>) artykule autorstwa Anny Kozak (Głównego Legislatora w Departamencie Prawa Administracyjnego) – pt. „Odsyłanie do przepisu zawierającego upoważnienie ustawowe przez użycie sformułowania „przepisy stosuje się odpowiednio” wskazano, co następuje:

*„Używanie sformułowania „stosuje się odpowiednio” ma na celu osiągnięcie skrótowości tekstu prawnego. O możliwości skracania tekstu prawnego mówi § 156 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), zwanego dalej „ZTP”. W myśl przywołanego przepisu*

*poza skrótowością celem odesłań może być także osiągnięcie spójności tekstu. W jednym i drugim przypadku niezbędne jest jednoznaczne wskazanie przepisu lub przepisów prawnych, do których się odsyła. W literaturze wskazuje się, że posługiwanie się w tekście aktu prawnego sformulowaniem o „odpowiednim stosowaniu” przepisów służy właśnie osiągnięciu spójności tego tekstu. Najczęściej używa się tej techniki w odniesieniu do przepisów określających tryb jakiegoś postępowania, rzadziej w odniesieniu do przepisów materialnych. Jednakże z użyciem formuły o odpowiednim stosowaniu przepisów „wiąże się niebezpieczeństwo pewnej dowolności „odpowiedniego” stosowania przepisów, do których się odsyła”, i to pomimo wskazania konkretnych przepisów. W konsekwencji stosowanie tej techniki może się wiązać z naruszeniem zasady określoności przepisów prawa. Interpretacja norm należy bowiem każdorazowo do podmiotów stosujących dane przepisy prawne oraz podmiotów egzekwujących stosowanie tych przepisów. Postulowanie się formułą o odpowiednim stosowaniu przepisów prawnych powinno być dokładnie przemyślane, gdyż z uwagi na możliwość dokonania różnych interpretacji (stosowanie wprost, stosowanie z modyfikacją, niestosowanie danego przepisu) strony danego stosunku prawnego mogą w odmienny sposób wywodzić normy z poszczególnych przepisów. O częstych problemach związanych z praktycznym stosowaniem przepisów zawierających sformułowanie „stosuje się odpowiednio” może świadczyć bogate orzecznictwo, w tym także Trybunału Konstytucyjnego”.*

Krajowa Rada Spółdzielcza prezentuje pogląd, zgodnie z którym nie jest prawidłowym kierunkiem zmian wprowadzenie w treści art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych odesłania do „odpowiedniego stosowania” art. 18, ust. 1, art. 22 – 25 oraz art. 29 ust. 1 i 1a ustawy o własności lokali. Przepisy, do których następuje odesłanie same stanowią bowiem problemy interpretacyjne, czego najlepszym dowodem jest art. 22 ust. 3 w/w ustawy. Określa on przykładowy katalog (co znamionuje zwrot „w szczególności”) czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu i nie wymienia budzących największe kontrowersje w spółdzielniach - decyzji w sprawie remontów, czy termomodernizacji budynków (w pkt 5 mowa jest tylko o wyrażaniu zgody na nadbudowę lub przebudowę, co z oczywistych względów nie jest pojęciem tożsamym z remontem, lub termomodernizacją). Proponowana zmiana nie rozstrzyga zatem stanowiącego przedmiot rozbieżności (w tym judykatury) podstawowego problemu tj. ustalenia w sposób nie budzący kontrowersji, które z decyzji spółdzielnia mieszkaniowa może podejmować samodzielnie, a które wymagają również zgody właścicieli, a jeżeli tak - to w jakim trybie i formie ta zgoda ma być wyrażona.

Naszym zdaniem kluczowa jest wskazana w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13.11.2012r. (II OPS 2/12) konstytucyjna zasada ochrony prawa własności, która do ograniczenia tego prawa wymaga przepisu rangi ustawowej. Jednocześnie zgadzamy się z poglądem prezentowanym przez Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 27.03.2014r. (III CZP 122/13) akcentującym ustrojową rolę spółdzielni mieszkaniowej, która wykonując zarząd powierzony na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych gwarantuje zarówno posiadaczom spółdzielczych praw do lokali, jak i właścicielom podejmowanie czynności zarządu zapewniających możliwość normalnego ustawicznego korzystania z lokali (art. 1 ust. 3 w/w ustawy). Zdaniem Krajowej Rady Spółdzielczej należałoby wprowadzić generalną zasadę, że na gruncie art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych spółdzielnia podejmuje decyzje we wszelkich sprawach. Ewentualny wyjątek w tym zakresie powinien dotyczyć udziału właścicieli lokali w podejmowaniu decyzji, których skutki dotyczą przysługującego im prawa własności. Do tego typu decyzji nie należy jednak zaliczać wykonywania inwestycji remontowych, czy też termomodernizacyjnych, gdyż prowadzone są one w oparciu o wcześniej zgromadzone środki na celowym funduszu remontowym z uiszczanych na bieżąco opłat eksploatacyjnych zgodnie z planem finansowym spółdzielni na dany rok. W tym kontekście prawo własności poszczególnych właścicieli nie jest natomiast pozbawione ochrony chociażby z uwagi na uprawnienie do zaskarżenia opłat na drodze sądowej (art. 4 ust. 8 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). W konsekwencji zgody wszystkich właścicieli wymagałaby np. czynności wymienione w art. 22 ust. 3

pkt 5 ustawy o własności lokali tj. nadbudowa, czy przebudowa budynku, która oprócz innych konsekwencji zmienia układ udziałów w częściach wspólnych prawa własności przynależnych poszczególnym pozostałym właścicielom. Należałoby zatem rozważyć zasadność stworzenia w art. 27 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zamkniętego katalogu spraw zgodnie z zasadą numerus clausus wraz z określeniem trybu, w jakim powinny zapadać przedmiotowe uchwały. Tylko takie działanie wydaje się, bowiem dawać gwarancje zgodne z oczekiwanymi efektami nowelizowanego przepisu (ratio legis) zarówno na poziomie wewnętrznej organizacji strukturalnej w spółdzielniach wykonujących zarząd powierzony, jak i w realizowaniu powierzonych im zadań w ramach kontaktów z podmiotami zewnętrznymi, w tym z organami władzy publicznej.

PREZES ZARZĄDU  
Krajowej Rady Spółdzielczej  
*Alfred Dąmagalski*