



Minister Rozwoju,
Pracy i Technologii

Data: 20 lipca 2021
Znak sprawy: DM-III.0220.1.2021

Pan
Łukasz Schreiber
Minister – Członek Rady Ministrów
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Dotyczy: opinii wobec senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk senacki nr 413)

Szanowny Panie Ministrze,

przedłożony przez grupę Senatorów projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dalej projekt, w opinii projektodawców ma na celu rozwiązanie problemów dotyczących spółdzielczości mieszkaniowej oraz zmierza do zniwelowania negatywnych skutków wynikających z art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze, dalej nowela, który wyrokiem TK (K 3/19) został uznany za niezgodny z Konstytucją.

Wbrew jednak temu, co twierdzą projektodawcy, projekt nie tylko nie rozwiązuje problemów spółdzielczości mieszkaniowej, ale:

- budzi istotne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją (np. art. 1 pkt. 2 w zakresie, w jakim nakłada na spółdzielnie obowiązek umieszczania na stronie internetowej umów zawieranych z osobami trzecimi, czyli np. umów kupna mieszkań zawieranych z osobami fizycznymi; art. 1 pkt 5 w zakresie, w jakim w sposób sprzeczny z dotychczasowym stanowiskiem TK ingeruje w działalność organów spółdzielni mieszkaniowych czy ustawowo ogranicza wysokość wynagrodzeń w prywatnym podmiocie gospodarczym,
- w nieuzasadniony sposób ogranicza prawa członków (np. dyskryminując członków mniejszych spółdzielni mieszkaniowych przez przyznanie prawa wyboru zarządu tylko członkom większych spółdzielni),

- wprowadza wadliwe rozwiązania legislacyjne, które mogą w istotny sposób pogorszyć funkcjonowanie spółdzielni mieszkaniowych, co negatywnie odbije się na ich mieszkańcach (np. przywrócenie członkostwa z mocą wsteczną i możliwe skutki finansowe z tym związane dla obecnych członków i Skarbu Państwa)
- tylko wybiórczo wykonuje wyrok TK, pomijając niektóre grupy osób oraz wprowadzając rozwiązania mogące prowadzić do powstania chaosu prawnego, np. pominięcie najemców lokali czy przyznanie członkostwa osobom z tzw. spółdzielni popegeerowskich bez uwzględnienia faktu, że mogły one już przejść w stan likwidacji czy wręcz zostać zlikwidowane (art. 1 pkt 1 i art. 5 projektu).

Przechodząc do szczegółowej analizy projektu należy wskazać, że art. 4 noweli, który na skutek wyroku TK utracił moc obowiązującą stanowił, że członek spółdzielni, któremu w dniu wejścia w życie ustawy nie przysługiwało spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu albo prawo odrębnej własności lokalu oraz któremu nie przysługiwało roszczenie o ustanowienie prawa odrębnej własności lokalu lub roszczenie o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, tracił z tym dniem członkostwo w spółdzielni. We wskazanych w art. 4 noweli przypadkach utrata członkostwa następowała zatem z mocy prawa.

Podkreślenia wymaga, iż zakwestionowany art. 4 noweli został dodany do ustawy będącej przedłożeniem rządowym¹ (druk sejmowy nr 1624) z inicjatywy Senatorów w trakcie prac w Senacie RP. Projekt rządowy nie zawierał takich niezgodnych z Konstytucją rozwiązań. Zgłoszone poprawki pozbawiły członkostwa w spółdzielni m.in. osoby, których lokale znajdują się w budynkach posadowionych na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym w rozumieniu art. 113 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami,² dalej u.g.n., lub gdy spółdzielni nie przysługuje prawo własności albo użytkowania wieczystego gruntu. Ponadto, utraciły członkostwo osoby, którym przysługiwał tytuł prawny do lokalu w spółdzielniach popegeerowskich, członkowie oczekujący, czy też osoby posiadające tytuł do lokalu na podstawie stosunku obligacyjnego.

Negatywne skutki wprowadzonych zmian sprawiły, że art. 4 noweli stał się przedmiotem rozpatrywania przez TK, który w wyroku K 3/19 podkreślił, że „regulacja wyrażona w art. 4 ustawy zmieniającej z 2017 r. nie doprowadziła do rozwiązania problemów, na które wskazywał i które brał pod uwagę TK w wyroku o sygn. K 60/13, a co więcej – wykreowała

¹ rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw

² (Dz. U. z 2021 r., poz. 11, 234)

nowe. Ustawodawca wybrał przy tym najdalej idący środek – pozbawienie ex lege praw korporacyjnych szerokiej grupy osób, wyodrębnionej na podstawie kryteriów niekonsekwentnych z punktu widzenia deklarowanej ratio, lecz także z punktu widzenia podstawowego celu spółdzielni mieszkaniowych, jakim jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków i ich rodzin. Trybunał, biorąc pod uwagę swe wcześniejsze orzecznictwo dotyczące regulacji z dziedziny spółdzielczości mieszkaniowej, a także liczne nowelizacje w tym obszarze, oparte często na niespójnych założeniach co do kształtu spółdzielczości mieszkaniowej, nie miał podstaw, by uznać, iż członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej było prawem nabytym „niesłusznie” lub „niegodziwie”.

Analizując zatem szczegółowo projektowany art. 1 pkt 1 należy zauważyć, iż ma on na celu wyłącznie uregulowanie kwestii członkostwa osób, których lokale znajdują się w budynkach posadowionych na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym. Jednocześnie art. 6 projektu zakłada, że członkostwo w spółdzielni zachowują osoby, które do dnia 8 września 2017 r. były członkami tzw. spółdzielni popegeerowskich.

Po pierwsze podkreślić należy, iż w świetle uzasadnienia do wyroku TK 3/19, proponowane w projekcie rozwiązania nie stanowią realizacji tego orzeczenia sądu konstytucyjnego, w którym podkreślone zostało, iż sama konstrukcja opierająca się na pozbawieniu z mocy prawa pewnych grup członków „nie doprowadziła do rozwiązania problemów, na które wskazywał i które brał pod uwagę TK w wyroku o sygn. K 60/13, a co więcej – wykreowała nowe.”. Projektodawca w żaden sposób nie odnosi się do pozostałych kategorii osób, które utraciły członkostwo na mocy art. 4 noweli, np. członkowie oczekujący, mieszkańcy domów jednorodzinnych, najemcy lokali. Powstaje zarazem pytanie, czy pominięcie w projekcie innych osób, które utraciły członkostwo na podstawie art. 4 noweli stanowi przeoczenie, czy jest to działanie celowe. Brak jest w tym zakresie wyjaśnienia w uzasadnieniu.

Niezależnie od powyższego, wątpliwości interpretacyjne budzi użyte w art. 1 pkt 1 projektu pojęcie „przydział”. Wskazuję bowiem, iż spółdzielcze prawa do lokali (lokatorskie i własnościowe), mogły powstawać w wyniku dokonania przydziału lub zawarcia umowy. Reasumując wskazuję, iż przepisy mające na celu realizację wyroku TK K 3/19 powinny być poddane szczegółowej analizie i dopracowane tak, by w pełni realizowały wyrok TK, nie budziły wątpliwości interpretacyjnych i problemów w praktyce.

Informuję zarazem, iż w przedmiotowym zakresie opracowywany w Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii (MRPiT) projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach

mieszkaniowych, ustawy – Prawo spółdzielcze oraz ustawy o własności lokali³ zawiera rozwiązania kompleksowe i w pełni wykonuje wyrok TK. Zakłada się w nim przyznanie członkostwa z mocy prawa osobom, które posiadają lokal w budynku usytuowanym na gruncie o nieuregulowanym stanie prawnym, a pozostałym kategoriom osób, które utraciły członkostwo przysługiwać będzie roszczenie o przyjęcie w poczet członków.

W kontekście członkostwa osób, o których mowa w proponowanym art. 1 pkt 1 należy zwrócić uwagę także na kontrowersyjny przepis art. 5 projektu. Zgodnie z tą regulacją, członkostwo osobom, o których mowa w art. 1 pkt 1, przysługuje z datą wsteczną, tj. od dnia wejścia w życie noweli.

Zaznaczyć natomiast wypada, iż pozbawienie członkostwa m.in. tej kategorii osób wywołało skutki np. w zakresie ustalania wysokości ich zobowiązań z tytułu ponoszenia opłat na pokrycie kosztów eksploatacji i utrzymania nieruchomości. Stosownie bowiem do art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych⁴, dalej u.s.m., pożytki i inne przychody z własnej działalności gospodarczej spółdzielnia może przeznaczyć w szczególności na pokrycie wydatków związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości w zakresie obciążającym członków. W praktyce oznacza to, że osoby będące członkami, którym przysługują prawa do lokali, ponoszą opłaty związane z utrzymaniem lokali i mienia spółdzielni niższe, niż właściciele lokali niebędący członkami. Zastanowić się zatem należy, czy przyjęcie projektowanego art. 5 nie spowoduje ewentualnej odpowiedzialności Skarbu Państwa za roszczenia spółdzielni, które zobowiązane będą do zwrotu pobranych opłat od osób, którym z datą wsteczną przywrócone zostanie członkostwo. Brak jest również szacunków, jakiej wysokości w skali kraju mogą to być kwoty. Proponowane rozwiązanie może zatem zaburzyć gospodarkę finansową spółdzielni, co negatywnie odbije się na członkach i innych osobach zamieszkujących w zasobach spółdzielczych. Może też wpływać na finanse publiczne, a zatem wymaga oszacowania skutków w tym zakresie i wskazania źródeł finansowania tych wydatków. Wydaje się również, że przepis w proponowanym brzmieniu może naruszać zasady prawidłowej legislacji poprzez naruszenie zasady, iż prawo nie działa wstecz.

Podobne wątpliwości budzi wspomniany już art. 6 projektu, który przewiduje utrzymanie z datą wsteczną, tj. od dnia wejścia w życie noweli, członkostwa osób w spółdzielniach utworzonych na podstawie art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r.

³ Projekt został wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod nr UB2

⁴ (Dz. U. z 2021 r. poz. 1208)

o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁵, czyli tzw. spółdzielniach popegeerowskich. W szczególności należy mieć na uwadze, iż wraz z pozbawieniem członkostwa mieszkańców tych zasobów liczba członków takich spółdzielni zmniejszyła się poniżej wymaganej w statucie lub w ustawie, co stosownie do art. 113 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze⁶, dalej u.p.s., stanowi przesłankę do likwidacji spółdzielni. Zgodnie z tym przepisem, spółdzielnia przechodzi w stan likwidacji wskutek zmniejszenia się liczby członków poniżej wskazanej w statucie lub w ustawie, jeżeli spółdzielnia w terminie jednego roku nie zwiększy liczby członków do wymaganej wielkości. W takim wypadku zarząd spółdzielni zgłasza do Krajowego Rejestru Sądowego otwarcie likwidacji spółdzielni i zawiadomi o tym właściwy związek rewizyjny.

Wobec powyższego, po upływie roku od dnia wejścia w życie noweli wiele spółdzielni popegeerowskich przeszło w stan likwidacji. Przywrócenie członkostwa w tych spółdzielniach z datą wsteczną nie tylko nie rozwiąże problemu członkostwa, a wygeneruje kolejny chaos prawny. W projektowanej ustawie brak jest bowiem przepisów, które odnosiłyby się do sposobu postępowania w sytuacji, gdy spółdzielnia jest w stanie likwidacji albo została już zlikwidowana.

Jako pozytywne należy ocenić zmiany dotyczące zwiększenia uprawnień członków spółdzielni odnośnie sposobu otrzymywania informacji i dokumentów dotyczących jej działalności (art. 1 pkt 2 projektu). Zgodnie z obowiązującym przepisem art. 8¹ ust. 1 u.s.m., członek spółdzielni mieszkaniowej ma prawo otrzymania odpisu statutu i regulaminów oraz kopii uchwał organów spółdzielni i protokołów obrad organów spółdzielni, protokołów lustracji, rocznych sprawozdań finansowych oraz faktur i umów zawieranych przez spółdzielnię z osobami trzecimi. W projekcie doprecyzowuje się, iż wykonywanie tego prawa może polegać także na samodzielnym skopiowaniu przez członka udostępnionych mu dokumentów, jak również wskazuje się, iż winny one być udostępniane przy wykorzystaniu środków porozumiewania się na odległość

W projektowanym art. 8¹ ust. 3 przewiduje się, że każda spółdzielnia będzie zobowiązana do prowadzenia strony internetowej, na której m.in. będzie miała obowiązek zamieszczać określony katalog dokumentów. Propozycję należy uznać jako kierunkowo zasadną, jednakże powinna ona ulec doprecyzowaniu. Członkowie spółdzielni powinni mieć możliwość decydowania w statucie o tym, czy w ich konkretnym przypadku będą ponosić

⁵ (Dz. U. z 2020 r. poz. 2243)

⁶ (Dz. U. z 2021 r., poz. 648) art. 113 § 1 u.p.s. Spółdzielnia przechodzi w stan likwidacji wskutek zmniejszenia się liczby członków poniżej wskazanej w statucie lub w ustawie, jeżeli spółdzielnia w terminie jednego roku nie zwiększy liczby członków do wymaganej wielkości.

koszty z tytułu prowadzenia witryny. Szczególnie w małych spółdzielniach ustawowe narzucanie takiego obowiązku nie wydaje się uzasadnione. Prowadzenie strony internetowej wiąże się bowiem z ponoszeniem kosztów związanych z jej utrzymaniem, w tym zatrudnieniem dodatkowych osób do bieżącej aktualizacji. Koszty te ostatecznie ponoszą mieszkańcy spółdzielni. Szczególnie w niewielkich spółdzielniach jedno – lub kilku budynkowych wydaje się, iż ostateczna decyzja, czy członkowie chcą posiadać stronę internetową należeć powinna do nich samych, a zatem zasadnym jest wprowadzenie przepisu, na podstawie którego w drodze statutu będą oni mogli wyłączyć obowiązek prowadzenia strony internetowej. Na marginesie wspomnieć wypada, iż zmiana statutu, stosownie do art. 12a § u.p.s., wymaga uchwały walnego zgromadzenia podjętej większością 2/3 głosów. Oznacza to zatem, że do wyłączenia obowiązku prowadzenia strony internetowej nie wystarczy podjęcie uchwały zwykłą większością⁷, lecz wymagana jest zgoda 2/3 członków uczestniczących w walnym zgromadzeniu.

Ponadto wątpliwości natury konstytucyjnej budzą art. 8¹ ust. 3, zgodnie z którym spółdzielnia z mocy prawa na stronie internetowej zobowiązana będzie umieszczać umowy zawierane z osobami trzecimi i faktury dotyczące tych umów oraz projektowany art. 8¹ ust. 4, który wskazuje, że spółdzielnia nie będzie mogła odmówić dostępu do dokumentów wymienionych w art. 8¹ ust. 1 i 3⁸, w tym umów zawieranych z osobami trzecimi. W praktyce może okazać się, iż upublicznieniu podlegać będą umowy z pracownikami spółdzielni, czy też umowy sprzedaży lokali na rzecz osób trzecich, a także dokumenty stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Należy zauważyć, iż spółdzielnia mieszkaniowa może realizować inwestycje mieszkaniowe na zasadzie deweloperskiej i w takim wypadku brak jest uzasadnienia dla publikowania na stronie internetowej indywidualnych umów sprzedaży lokali zawieranych z osobami fizycznymi i ujawniania danych osobowych tych osób. Tego typu rozwiązania powinny zawierać ograniczenia w zakresie dostępu do informacji i precyzyjnie wskazywać katalog umów,

⁷ Zgodnie z art. 8³ ust. 9 u.s.m. uchwałę uważa się za podjętą, jeżeli była poddana pod głosowanie wszystkich części walnego zgromadzenia, a za uchwałą opowiedziała się wymagana w ustawie lub statucie większość ogólnej liczby członków uczestniczących w walnym zgromadzeniu. Jednakże w sprawach likwidacji spółdzielni, przeznaczenia majątku pozostałego po zaspokojeniu zobowiązań likwidowanej spółdzielni, zbycia nieruchomości, zbycia zakładu lub innej wyodrębnionej jednostki organizacyjnej do podjęcia uchwały konieczne jest aby w posiedzeniach wszystkich części walnego zgromadzenia, na których uchwała była poddana pod głosowanie, uczestniczyła łącznie co najmniej połowa ogólnej liczby uprawnionych do głosowania, chyba, że statut stanowi inaczej.

⁸ Stosownie do projektowanego art. 8¹ ust. 1 i 3, członek spółdzielni ma prawo, w tym również przy wykorzystaniu środków porozumiewania się na odległość, otrzymania odpisu statutu i regulaminów, kopii uchwał organów spółdzielni i protokołów obrad organów spółdzielni, protokołów lustracji, rocznych sprawozdań finansowych, faktur i umów zawieranych przez spółdzielnię z osobami trzecimi. Ponadto, spółdzielnia mieszkaniowa prowadzi stronę internetową i zamieszcza na tej stronie wymagane przez prawo lub statut ogłoszenia pochodzące od spółdzielni, a także teksty (skany) regulaminów, uchwał i protokołów obrad organów spółdzielni, protokołów lustracji, rocznych sprawozdań finansowych, umów zawieranych przez spółdzielnię z osobami trzecimi i faktur dotyczących tych umów.

jakie spółdzielnia musi udostępniać, czy to na stronie internetowej, czy poprzez wydanie ich członkowi.

Za kontrowersyjne uznać należy także rozwiązanie proponowane w art. 8¹ ust 4 projektu stanowiące, iż w przypadku odmowy udostępnienia dokumentów członkowi, to spółdzielnia winna składać wniosek do sądu rejestrowego o wydanie rozstrzygnięcia w sprawie odmowy dostępu do dokumentów, załączając do wniosku dowody uzasadniające odmowę. Wydaje się, iż to zainteresowanemu członkowi, który chce skorzystać z przysługującego mu uprawnienia, a który spotkał się z odmową ze strony zobowiązanego, winno przysługiwać prawo do wystąpienia do sądu w celu dochodzenia swojego prawa. Zasadą jest, że osobie, która domaga się realizacji określonego prawa lub w przekonaniu której naruszono jej uprawnienia, przysługuje odpowiednie roszczenie do sądu.

Niejasnym jest przy tym użyte przez projektodawcę w art. 8¹ ust. 4 zd. 3 sformułowanie „odmowę udostępnienia może uzasadniać jedynie bardzo wysokie prawdopodobieństwo tego, że członek wykorzysta pozyskane informacje w celach sprzecznych z interesem spółdzielni i przez to wyrządzi spółdzielni znaczną szkodę.”. Brzmienie powyższego przepisu prowadzić będzie do wątpliwości interpretacyjnych i trudności w stosowaniu jego w praktyce.

Za kierunkowo słuszne należy uznać rozwiązanie w zawarte w projektowanym ust. 5, iż prawo dostępu do informacji obejmie także właścicieli lokali. Jednakże rozważenia wymaga, czy prawo to nie powinno zostać ograniczone do zakresu, w jakim żądane dokumenty dotyczą prawa ich odrębnej własności lokali. Brak jest bowiem uzasadnienia do nieograniczonego prawa do dostępu do dokumentów spółdzielni dla osoby, która nie jest jej członkiem.

Istotne zmiany wprowadzane są w projektowanym art. 8² ust. 4 u.s.m. (art. 1 pkt 3 projektu). Zgodnie z obowiązującym art. 8² ust. 4 u.s.m., kadencja rady nadzorczej nie może trwać dłużej niż 3 lata. Stosownie do nowego brzmienia przepisu, kadencyjność obejmie także członków zarządu, a kadencja nie będzie mogła trwać dłużej niż cztery lata. W kontekście wprowadzenia kadencyjności członków zarządu propozycję tą należy uznać jako kierunkowo zasadną, jednakże wydaje się, iż członkowie spółdzielni powinni mieć możliwość określenia w statucie krótszego okresu trwania kadencji w zależności od specyfiki konkretnej spółdzielni.

W projekcie przewiduje się także dopuszczenie wzięcia udziału w głosowaniach nad uchwałami objętymi porządkiem obrad walnego zgromadzenia za pomocą środków

porozumiewania się na odległość (projektowany art. 8³ ust. 14 -16 u.s.m.). Przepisy te w zamyśle projektodawcy będzie stosować się w czasie wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi⁹.

Należy mieć na uwadze, że w związku z wprowadzeniem tego uprawnienia każda spółdzielnia będzie musiała przygotować rozwiązania organizacyjne i techniczne, co z kolei będzie wiązało się z kosztami, które ostatecznie poniosą członkowie. Budzi wątpliwości, czy ponoszenie takich kosztów jest zasadne, biorąc pod uwagę, że korzystanie z przyznanej możliwości dotyczyłoby tylko sytuacji nadzwyczajnej.

Należy przy tym zauważyć, iż podjęcie niektórych uchwał możliwe jest tylko w głosowaniu tajnym. Przykładowo zgodnie z art. 35 § 2 u.p.s., wybory do organów spółdzielni, o których mowa w paragrafie poprzedzającym, dokonywane są w głosowaniu tajnym spośród nieograniczonej liczby kandydatów. Odwołanie członka organu następuje także w głosowaniu tajnym. Przy głosowaniu zdalnym mogą pojawić się problemy z zachowaniem tego warunku.

Przy wprowadzaniu takich rozwiązań zasadnym jest zasięgnięcie opinii Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, który zwracał już uwagę, iż rozwiązanie polegające na podejmowaniu uchwał przez walne zgromadzenie za pomocą środków porozumiewania się na odległość wymaga szczegółowej analizy pod kątem ewentualnych zagrożeń dla przetwarzanych danych osobowych członków spółdzielni mieszkaniowych. Projektowane przepisy muszą gwarantować, że dane osobowe przetwarzane będą w sposób zapewniający odpowiednie ich bezpieczeństwo, w tym ochronę przed niedozwolonym lub niezgodnym z prawem przetwarzaniem oraz przypadkową utratą, za pomocą odpowiednich środków technicznych lub organizacyjnych.

W art. 1 pkt 5 projektu proponuje się wprowadzenie regulacji związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów członków zarządu spółdzielni mieszkaniowej. Stosownie do projektowanego art. 8⁴ ust. 1 u.s.m., jeżeli liczba członków spółdzielni przekroczy 500, prezesa zarządu, członków zarządu oraz członków rady nadzorczej wybiera się w wyborach tajnych, bezpośrednich, wyznaczanych na dzień wolny od pracy, spośród nieograniczonej liczby kandydatów. Powyższą regulację należy uznać jako zasadną w zakresie powierzenia decyzji o wyborze członków zarządu samym członkom spółdzielni. Jednakże wątpliwości budzi propozycja, aby przepis ten dotyczył wyłącznie spółdzielni, w których liczba członków przekroczy 500. Wskazać bowiem należy, iż także członkowie

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1845 z późn. zm.

mniejszych spółdzielni mieszkaniowych podnoszą problem „nieusuwalności” członków zarządu, a zatem zasadne jest odebranie uprawnienia do wyboru zarządów radom nadzorczym i przyznanie go walnym zgromadzeniom we wszystkich spółdzielniach mieszkaniowych. Wydaje się przy tym, iż ze względów organizacyjnych łatwiejsze będzie przeprowadzenie wyborów w mniejszych spółdzielniach. Brak jest uzasadnienia dla takiej dyskryminacji członków mniejszych spółdzielni.

Wątpliwości budzi także propozycja ustawowego uregulowania terminu wyborów i wyznaczanie go na dzień wolny od pracy. Także pozostałe propozycje przepisów odnoszące się do organizacji wyborów wydają się nazbyt kazuistyczne i oderwane od woli najbardziej zainteresowanych, czyli samych członków. Nie jest zasadne regulowanie na poziomie ustawy tak szczegółowych zagadnień związanych z organizacją wyborów. Wydaje się, iż ze względu na specyfikę każdej spółdzielni mieszkaniowej tego typu rozwiązania powinny być regulowane postanowieniami statutów. Narzucenie w tym zakresie rozwiązań w ustawie narusza zasadę autonomii spółdzielni i ogranicza swobodę decydowania członków.

Wątpliwości pod kątem zgodności z Konstytucją RP budzi projektowany przepis art. 8⁵ u.s.m., który wprowadza limit wysokości miesięcznych zarobków członków zarządu. Projektodawca proponuje, aby maksymalne miesięczne wynagrodzenie osób zasiadających w tym organie nie mogło przekroczyć w okresie miesiąca siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Obecnie jest to kwota 12 525,94 zł (7 x 1 789,42 zł.). Należy pamiętać, iż spółdzielnia mieszkaniowa pozostaje prywatnym podmiotem prawa i tego typu ograniczenie może zostać uznane za zbyt ingerencję ustawodawcy w działalność prywatnego podmiotu gospodarczego. Należy zarazem pamiętać, że w statutach spółdzielni niejednokrotnie znajdują się rozwiązania, które nakładają na osoby chcące zostać członkami zarządu odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie zawodowe. Powyższe związane jest z tym, iż prawidłowe zarządzanie nieruchomością jest odpowiedzialnym zajęciem wymagającym fachowej wiedzy. Zgodnie z art. 184b u.g.n. zarządzanie nieruchomością polega na podejmowaniu decyzji i dokonywaniu czynności mających na celu zapewnienie racjonalnej gospodarki nieruchomością, a w szczególności:

- 1) właściwej gospodarki ekonomiczno-finansowej nieruchomości;
- 2) bezpieczeństwa użytkowania i właściwej eksploatacji nieruchomości;

- 3) właściwej gospodarki energetycznej w rozumieniu przepisów prawa energetycznego;
- 4) bieżące administrowanie nieruchomością;
- 5) utrzymanie nieruchomości w stanie niepogorszonym zgodnie z jej przeznaczeniem;
- 6) uzasadnione inwestowanie w nieruchomość.

Projektowany przepis art. 8⁵ u.s.m. może spowodować, że szczególnie w wielkich spółdzielniach mieszkaniowych nie znajdą się osoby profesjonalnie zarządzające nieruchomościami, które będą zainteresowane profesjonalnym i rzetelnym zajmowaniem się spółdzielczym zasobem mieszkaniowym.

W projekcie proponuje się zarazem wprowadzenie licznych przepisów wprowadzających odpowiedzialność karną dla członków organów spółdzielni oraz pełnomocników i likwidatorów. W tym miejscu na uwagę zasługuje uzasadnienie wyroku TK z dnia 17 grudnia 2008 r. P 16/08¹⁰, w którym podniesione zostało, iż analizując regulacje wprowadzające odpowiedzialność karną należy rozważyć, czy przepisy te spełniają konstytucyjną zasadę określoności znamion czynu zabronionego, zgodnie z którą przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, a wyjątkowo - w wypadku, gdy bezprawność czynu polega na naruszeniu nakazów lub zakazów wyraźnie sformułowanych w innych przepisach tej samej ustawy lub innych ustaw - czy tak pojmowana "określoność czynu" jest spełniona.

W uzasadnieniu do ww. orzeczenia TK wskazał również, że wprowadzenie sankcji karnej za opieszałość spółdzielni w realizacji roszczeń o przekształcenie dotychczasowych praw do mieszkań spółdzielczych w prawo własności nie jest też konieczne, według oceny TK, w demokratycznym państwie prawa. Za zdecydowanie wystarczający środek ochrony osób, które zamierzają wyegzekwować realizację przysługującego im roszczenia o przeniesienie prawa własności lokalu spółdzielczego, trzeba uważać możliwość dochodzenia przed sądem cywilnym zawarcia umowy przenoszącej własność lokalu na lokatora spółdzielni (art. 64 k.c. i art. 1047 k.p.c.).

Z tego punktu widzenia szczególne wątpliwości budzą przepisy wprowadzające odpowiedzialność karną w projektowanym art. 27³ ust. 1 - 3 u.s.m., które nie spełniają wskazanych przez TK standardów – są mało precyzyjne i nazbyt ogólnikowe. Ponadto, jak

¹⁰ Wyrokiem z dnia 17 grudnia 2008 r. TK uznał, iż art. 27² u.s.m. zgodnie, z którym kto, będąc członkiem zarządu spółdzielni mieszkaniowej, pełnomocnikiem, prokurentem, syndykiem albo likwidatorem, wbrew obowiązkowi dopuszcza do tego, że spółdzielnia nie zawiera umowy o przeniesienie własności lokalu, o której mowa w art. 12 ust. 1, art. 17¹⁴ ust. 1, art. 17¹⁵, art. 39, art. 48 lub art. 48¹ podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny, jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

już wskazano powyżej, procedura przeprowadzenia wyborów winna być uregulowana w statucie. W konsekwencji nie jest zasadne wprowadzenie odpowiedzialności karnej za określone działania bądź zaniechania ww. osób w związku organizacją wyborów.

W odniesieniu do przepisów przejściowych wskazać należy, że projekt przewiduje, iż spółdzielnie dokonają zmiany swoich statutów dostosowując ich postanowienia do przepisów projektu nie później niż w ciągu trzech miesięcy od dnia jego wejścia w życie. Wydaje się, że proponowany termin jest zbyt krótki, biorąc pod uwagę, że do wprowadzenia zmiany regulacji statutowych konieczne jest ich opracowanie, zwołanie walnego zgromadzenia oraz podjęcie przez walne uchwały o zmianie statutu większością 2/3 głosów.

Ponadto, przepis przejściowy nie przewiduje rozwiązania, na wypadek sytuacji, gdy statut nie zostanie zmieniony w określonym terminie z uwagi na wolę walnego zgromadzenia, czyli samych członków i po upływie ustawowego terminu nadal będzie zawierał przepisy niezgodne z ustawą. Pojawi się wówczas problem, które przepisy należy stosować.

Przepis art. 3 ust. 2 projektu zawiera zaś rozwiązanie, zgodnie z którym zarząd jest zobowiązany w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie projektu do przygotowania pod względem formalnym i przedłożenia pod głosowania na walnym zgromadzeniu projektu uchwały o zmianie statutu dostosowującej go do art. 8⁴ projektu o kadencyjności zarządu i rady nadzorczej. Pierwsze wybory członków zarządu oraz rady nadzorczej w trybie określonym w art. 8⁴ projektu winny odbyć się w ciągu 6 miesięcy od dnia wejścia w życie projektu. Z powyższego wynika, że spółdzielnie mają obowiązek dostosowania statutów do art. 8⁴ projektu, również w odniesieniu do członków zarządów i rad nadzorczych pełniących swoje funkcje w dniu wejścia w życie projektu. Takie rozwiązanie oznacza obligatoryjne wygaśnięcie z mocy prawa mandatów dotychczasowych członków, w tym członków zarządów sprawujących swoją funkcję bezterminowo w dniu wejścia w życie projektu. Wydaje się, że takie rozwiązanie ingeruje w istniejące stosunki w spółdzielni naruszając tym samym jej autonomię i budzi istotne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją. Należy mieć na uwadze stanowisko TK zawarte w wyroku z dnia 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07, gdy przedmiotem orzekania był art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹¹ dotyczący skrócenia kadencji rady nadzorczej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, „kwestionowany przepis oznacza arbitralną ingerencję w stosunki prawne powstałe w przeszłości i trwające nadal (naruszenie art. 2 Konstytucji).

¹¹ (Dz. U. Nr 125, poz. 873 oraz z 2008 r. Nr 235, poz. 1617)

Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 26 maja 1998 r. (sygn. K 17/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 48), ewentualne zmiany długości kadencji powinny wywoływać skutki pro futuro. Z istoty kadencyjności wynika, że długość kadencji nie powinna być modyfikowana w odniesieniu do organu urzędującego. Spółdzielcy, wybierając określony skład rady nadzorczej, udzielają mu jednocześnie pełnomocnictw o określonej przez prawo treści i określonym czasie „ważności” (por. A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, op.cit., s. 19). Czas trwania kadencji, uprzednio określony przez odpowiednie regulacje normatywne, gwarantuje również stabilizację składu personalnego rady nadzorczej w ramach kadencji (por. orzeczenie TK z 23 kwietnia 1996 r., sygn. K 29/95, OTK ZU nr 2/1996, poz. 10), co zapewnia swobodę jej działania stanowiącą emanację wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji). Ponadto Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej narusza art. 58 ust. 1 Konstytucji również w innym aspekcie, a mianowicie poprzez ograniczenie autonomii decyzyjnej członków spółdzielni, którzy wcześniej obdarzyli zaufaniem określonych członków rady nadzorczej, a mimo to z dniem wejścia w życie niniejszej regulacji mandat niektórych członków wygaś z mocy prawa (dotyczy to tych, którzy sprawują funkcję dłużej niż kolejną drugą kadencję). Oznacza to ingerencję w wolność zrzeszania się nieznajdującą oparcia w konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).”.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że do decyzji członków spółdzielni powinna być pozostawiona kwestia stosowania rozwiązania o kadencyjności zarządu wobec członków zarządu wybranych bezterminowo i sprawujących funkcję w dniu wejścia w życie projektowanej ustawy.

Podsumowując przedstawione uwagi do projektu, w tym uwzględniając istotne wątpliwości co do zgodności jego rozwiązań z Konstytucją oraz fakt, iż procedowany jest rządowy projekt nowelizacji ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych¹², zawierający regulacje dostosowujące przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych do wyroku TK sygn. akt K 3/19 należy uznać, że kontynuowanie dalszych prac legislacyjnych nad przedłożonym projektem o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk senacki 413) nie jest uzasadnione. Podkreślam zarazem, iż rządowy projekt w sposób kompleksowy zmienia przepisy u.s.m. i ma na celu zwiększenie praw członków spółdzielni mieszkaniowych, jak również usprawnienie funkcjonowania spółdzielni oraz zwiększenie transparentności ich działania. Ponadto projekt rządowy

¹² Przygotowywany projekt kompleksowej zmiany przepisów u.s.m. przeszedł już etap konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych. Obecnie w Ministerstwie trwa analiza uwag zgłoszonych do projektu.

realizuje wyrok TK z dnia 14 marca 2018 r. (sygn. akt P 7/16), do którego brak jest odniesienia w przedłożonym projekcie.

Z poważaniem

Z upoważnienia

Anna Kornecka
Podsekretarz Stanu

[podpisano elektronicznie]