

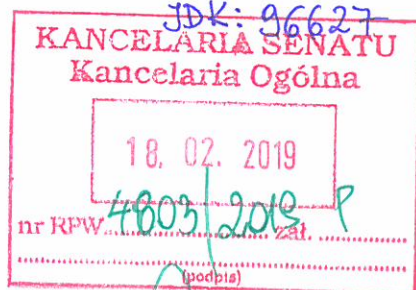


Warszawa, 15 lutego 2019 r.



03980200146279  
RPW/4803/2019 P  
2019-02-18

DLPC-I.070.5.2019



Pan  
Stanisław Gogacz  
Przewodniczący  
Komisji Ustawodawczej  
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na pismo BPS.DKS.KU.0330.1.2019 z 31 stycznia 2018 r., zawierające pytanie o możliwość wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 marca 2018 r. w sprawie P 7/16 (OTK-A 2018/14) dotyczącego *ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych* (Dz. U. z 2018 r. poz. 845 i 1230), zwanej dalej „u.s.m.”, w drodze nowelizacji przepisów Kodeksu postępowania cywilnego polegającej na wprowadzeniu do procesu przepisów szczególnych dotyczących realizacji roszczeń członków spółdzielni mieszkaniowych, czy też na umożliwieniu skorzystania przez sąd w postępowaniu procesowym również z instrumentów postępowania nieprocesowego, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko:

Należy podzielić stanowisko Trybunału Konstytucyjnego przedstawione w powołanym wyroku, że obecnie w świetle jednolitego i utrwalonego stanowiska judykatury i doktryny art. 49<sup>1</sup> u.s.m. jest unormowaniem pełnym, które na skutek zastosowania reguły kolizyjnej wykładni *lex posterior derogat legi priori* uchylił art. 49 u.s.m. Wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2005 r. w sprawie K 42/02 art. 49 u.s.m. odzyskał moc obowiązującą ze skutkiem *ex tunc* (por. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z 20 maja 2009 r. w sprawie I CSK 379/08 i z 10 grudnia 2009 r. w sprawie III CSK 110/09).

Od 31 lipca 2007 r. (czyli od dnia wejścia w życie *ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Dz.U. z 2007 r. Nr 125 poz. 873) członkowie spółdzielni i inne osoby uprawnione na podstawie przepisów u.s.m. mogą dochodzić roszczenia o ustanowienie (przeniesienie) odrębnej własności lokalu, zgodnie z art. 49<sup>1</sup> u.s.m., wyłącznie w procesie, na zasadzie art. 64

*ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny* (Dz. U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm.), zwanej dalej „k.c.” i art. 1047 § 1 *ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego* (Dz. U. 2018 r. poz. 155 z późn. zm.), zwanej dalej „k.p.c.”.

Na gruncie art. 49<sup>1</sup> u.s.m. przyjęto, że beczynność spółdzielni jest rozumiana szeroko. Oznacza sytuację, gdy spółdzielnia nie podejmuje czynności wymienionych w art. 41 i 42 u.s.m., a nie toczy się postępowanie sądowe w trybie art. 43 ust. 5 u.s.m. W takim wypadku sąd, na żądanie osoby, której zgodnie z przepisami ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przysługuje roszczenie o ustanowienie (przeniesienie) odrębnej własności lokalu, orzeka stosując m.in. art. 39-43 u.s.m. (por. wyrok Sądu Najwyższego z 10 grudnia 2009 r. w sprawie III CSK 110/09).

Należy stwierdzić, że w postępowaniu rozpoznawczym w trybie procesu nie ma możliwości zastąpienia beczynności spółdzielni działaniami procesowymi. Nie można zatem ustalić wszystkich niezbędnych elementów niezbędnych do wyodrębnienia i przeniesienia własności lokalu, w szczególności w przypadku gdy nie uregulowano stanu prawnego nieruchomości lub nie została podjęta uchwała zarządu spółdzielni mieszkaniowej o określeniu przedmiotu odrębnej własności lokali.

Mając na względzie powyższe rozważania należy przyjąć, odwołując się do stanowiska przedstawionego w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 marca 2018 r., że wobec szerokiego rozumienia pojęcia „beczynności spółdzielni” osoba uprawniona na podstawie przepisów materialnych u.s.m. może wystąpić do sądu z przewidzianym w art. 49<sup>1</sup> u.s.m. powództwem zarówno, gdy spółdzielnia już określiła przedmiot odrębnej własności wszystkich lokali w danej nieruchomości, jak i wtedy, gdy spółdzielnia jeszcze tego nie uczyniła (zarząd nie podjął uchwały przewidzianej w art. 42 ust. 2 u.s.m.).

Podzielić należy wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny pogląd, że wydając na podstawie art. 49<sup>1</sup> u.s.m. (czy wcześniej na podstawie art. 49 ust. 2 u.s.m.) orzeczenie umożliwiające ustanowienie i przeniesienie na rzecz uprawnionego prawa odrębnej własności sąd stosuje przepisy materialne o daleko idącej specyfice – zarówno jeśli chodzi o przedmiot regulacji (ustanowienie w miejsce dotychczas istniejącego innego rodzaju tytułu prawnego do lokalu spółdzielczego), jak i wieloetapowość procesu przekształcenia. Przekształcenie tytułu prawnego poprzedzać bowiem muszą czynności umożliwiające ustanowienie nowego rodzaju prawa, dopiero później możliwe jest zawarcie umowy ustanawiającej i przenoszącej własność na uprawnionego.

Przechodząc do problemu określonego trybu postępowania stwierdzić należy, że dotychczasowa praktyka orzekania przez sądy w omawianej kategorii spraw przekształceniowych na podstawie art. 49<sup>1</sup> u.s.m. wyłącznie w procesie i problemy, które pojawiły się na tym tle w praktyce stosowania prawa przemawiają za przyjęciem, że **bardziej odpowiedni jest tryb postępowania nieprocesowego.**

Stwierdzić należy, że regulację art. 49<sup>1</sup> u.s.m., to jest dochodzenie roszczenia członków spółdzielni mieszkaniowych (ewentualnie innych osób uprawnionych) w procesie można z całą pewnością zastosować do przymusowej realizacji żądania zawarcia umowy o ustanowienie odrębnej własności lokalu w sytuacji, gdy uregulowano stan prawny nieruchomości spółdzielni i podjęto uchwałę zarządu określającą przedmiot odrębnej własności lokalu.

Natomiast, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku, tryb ten jest nieskuteczny w sytuacji, gdy uchwałą zarządu nie określono odrębnego przedmiotu własności lub jeśli zachodzi potrzeba innych działań zmierzających do wydzielenia lokalu, czyli gdy nie spełnia on przesłanki samodzielności w rozumieniu art. 2 ust. 2 *ustawy z dnia 22 czerwca 1994 r. o własności lokali* (Dz. U. z 2018 r. poz. 716, 1496 i 1506), zwanej dalej „u.w.l.” W tego typu sprawach sąd powinien mieć szersze możliwości działania z urzędu, bardziej adekwatne do postępowań, których przedmiotem jest ustanowienie i przeniesienie odrębnej własności lokalu. Takich możliwości nie zapewniają regulacje procesu.

Co bardzo istotne, a co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku, przepisy o zniesieniu współwłasności przewidują takie instrumenty procesowe, które umożliwiają sądom rozstrzygnięcie sprawy o ustanowienie i przeniesienie własności lokalu. Zapewniały zatem zainteresowanym efektywną procedurę dochodzenia ich praw, w tym możliwość zastosowania art. 11 ust. 2 u.w.l., którą sądy stosowały.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny w zasadzie wykluczył możliwość stosowania w procesie regulacji z art. 11 ust. 2 u.w.l. na zasadzie analogii.

W tym stanie rzeczy stwierdzić należy, że wprowadzenie do procesu regulacji, które zapewniałyby ochronę uprawnionego, w sytuacji gdy w istocie prowadziłyby to do przeniesienia na grunt procesu instrumentów właściwych dla postępowania nieprocesowego, zaburzyłyby spójność unormowań procesu. Należy również zwrócić uwagę na wskazywaną przez Trybunał Konstytucyjny konieczność uwzględnienia interesów prawnych wielu różnych podmiotów oraz umożliwienie sądowi działania z urzędu – typowych dla postępowania nieprocesowego oraz wysoki stopień oddziaływania w postępowaniu procesowym zasady dyspozycyjności, kontrydiktoryjności oraz koncentracji materiału dowodowego.

Z kolei utworzenie postępowania nieprocesowego szczególnego dla omawianej kategorii spraw nie wydaje się być konieczne z tego w względu, że do projektowanego postępowania przeniesione zostałyby w istocie przepisów już funkcjonujące w postępowaniu dotyczącym zniesienia współwłasności oraz art. 11 ust. 2 u.w.l. Zatem taki zabieg nie wydaje się celowy.

W konsekwencji należy przyjąć, że wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego powinno zostać zapewnione w drodze upoważnienia sądu do rozstrzygnięcia przedmiotowej kategorii spraw przekształceniowych w postępowaniu nieprocesowym. Może to nastąpić poprzez odpowiednie stosowanie przez sądy przepisów o zniesienie współwłasności.

Skutecznym środkiem ochronnym w sytuacji, gdy bezczynność spółdzielni polega tylko i wyłącznie na niezawarciu umowy i przeniesieniu prawa własności w sytuacji, gdy są spełnione pozostałe przesłanki wskazane w u.s.m., jest na zasadach ogólnych art. 64 k.c. w związku z art. 1047 k.p.c. (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawach K 42/02 i P 16/08).

Do analizy pozostaje, czy wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego wymaga uchylecia obecnie obowiązujących art. 49 oraz art. 49<sup>1</sup> u.s.m. i wprowadzenia przepisów, które normowałyby omawiane kwestie kompleksowo, czy też – zważywszy, że art. 49 ust. 2 obecnie obowiązuje nie będąc stosowany na podstawie reguły kolizyjnej *lex posterior derogat legi priori* (rzecz jasna z wyjątkiem wynikającym z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 marca 2018 r.) – nie byłoby celowe zawężenie zakresu normowania art. 49<sup>1</sup> u.s.m. wyłącznie do spraw, w których bezczynność spółdzielni polega na niezawarciu umowy i przeniesieniu prawa własności w sytuacji, gdy są spełnione pozostałe przesłanki wskazane w u.s.m., w szczególności gdy spółdzielnia mieszkaniowa dokonała już czynności wskazanych w art. 41 i art. 42 u.s.m. Wtedy, do pozostałych kategorii spraw znalazłby zastosowanie art. 49 ust. 2 u.s.m.

Podsumowując należy stwierdzić, że z teoretycznego punktu widzenia można brać pod uwagę realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 marca w sprawie P 7/16 w drodze zmiany Kodeksu postępowania cywilnego i wprowadzenie do procesu przepisów szczególnych dotyczących realizacji roszczeń członków spółdzielni mieszkaniowych (stworzenie postępowania odrębnego), jak też poprzez ewentualne umożliwienie w tych przepisach stosowania przez sąd określonych instytucji czy instrumentów postępowania nieprocesowego. Wydaje się jednak, że nie jest to rozwiązanie optymalne. Przemawia przeciwko niemu nie tylko obawa zaburzenia struktury k.p.c. i naruszenia jego przejrzystości, lecz również okoliczność, że wskazany wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczy przepisów

u.s.m. określających zarówno materialnoprawne uprawnienia członków spółdzielni mieszkaniowych związane z trwających od wielu lat procesem przekształceń własnościowych, jak i tryb ich realizacji. Z tego punktu widzenia rozwiązaniem najbardziej właściwym byłoby wdrożenie zmian w przedmiotowym zakresie poprzez odpowiednią zmianę u.s.m., a nie poprzez wprowadzenie do k.p.c. kolejnego odrębnego postępowania.

Ministerstwo Sprawiedliwości nie prowadzi prac legislacyjnych zmierzających do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 marca 2018 r. w sprawie P 7/16.

Podkreślić należy, że omawiana problematyka i wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczą procedury (trybu) realizacji roszczeń członków spółdzielni mieszkaniowych przewidzianych normami u.s.m. o charakterze materialnym. To właśnie realizacja przyznanych obywatelom praw stanowi cel nadrzędny, zaś ich procesowa realizacja jest kwestią instrumentalną.

Stosownie zaś do treści art. 9a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 762 z późn. zm.) oraz § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Inwestycji i Rozwoju (Dz. U. z 2018 r. poz. 94 z późn. zm. ewentualne zmiany przepisów u.s.m. należą do właściwości tego Ministra, a nie Ministra Sprawiedliwości. Tym samym prace legislacyjne w omawianym zakresie powinny rozpocząć się z inicjatywy Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, a powinny zostać poprzedzone szczegółową analizą kosztów i korzyści związanych z przyjęciem określonych rozwiązań. Z uwagi na brak dostępu do informacji o stanie realizacji procesu przekształceniowego, jak też głównych przyczynach niewywiązania się spółdzielni z nałożonych na nie obowiązków, o których mowa w art. 41 i art. 42 u.s.m., Minister Sprawiedliwości nie ma dostatecznych informacji, aby podejmować się wymienionego zadania bez uszczerbku dla praw członków spółdzielni mieszkaniowych.

Z powodowa,

  
z upoważnienia  
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI  
Lukasz Piebiak  
Podsekretarz Stanu

