



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
V kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DMPiA - 140 - 42 (2) /07

Warszawa, 28 marca 2007 r.

Pan  
Marek Jurek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Uprzejmie przekazuję **stanowisko Rady Ministrów** wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o spółdzielniach  
mieszkaniowych oraz o zmianie  
niektórych innych ustaw (druk nr 1420)**

przyjętego przez Komisję Infrastruktury w dniu 16 lutego 2007 roku.

Jednocześnie informuję, że do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych upoważniony został Minister Budownictwa

(-) Jarosław Kaczyński

## **Stanowisko Rządu**

w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw,  
przyjętego przez Komisję Infrastruktury w dniu 16 lutego 2007 r.  
(druk sejmowy nr 1420).

### **Uwagi ogólne.**

Projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw zawarty w Sprawozdaniu Komisji Infrastruktury dotyczy zmian w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych oraz w ustawach:

- z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze,
- z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego,
- z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Podstawą przyjętego w Sprawozdaniu Komisji Infrastruktury projektu ustawy, zawierającego liczne i ważne dla spółdzielni mieszkaniowych i ich członków zmiany były wyniki prac Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego i poselskich projektów ustaw o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druki nr: 339, 766, 767 i 768).

Podkreślenia wymaga, że w projekcie ustawy przyjętym przez Komisję Infrastruktury propozycje zmian zawarte w projekcie rządowym (druk nr 766) zostały uwzględnione tylko o wykorzystaniem nielicznych propozycji.

Odnosząc się do niektórych proponowanych przepisów, po ich szczegółowym przeanalizowaniu, **Rząd prezentuje stanowisko, że należy:**

**1. Zaakceptować art. 1 pkt 3 lit. b) projektu ustawy dotyczący dodania ust. 4<sup>1</sup> w art. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Zdaniem Rządu należy jednak: ustalić termin wejścia w życie tego przepisu na dzień 1 stycznia 2008 r. wprowadzając jednocześnie odpowiednie zmiany w innych przepisach, w tym w szczególności skorelować ten przepis ze zmianami w ust. 1 – 4 w art. 4 ustawy, dotyczącymi ustalania opłat eksploatacyjnych dla członków spółdzielni i właścicieli lokali.**

Zmianą tą nakładany jest na spółdzielnie mieszkaniowe obowiązek prowadzenia, **odrębnie dla każdego budynku**, ewidencji i rozliczenia kosztów związanych z utrzymaniem i eksploatacją nieruchomości.

**2. Dokonać zmiany brzmienia art. 1 pkt 3 lit. f) projektu ustawy dotyczącego wprowadzenia obowiązku zawiadamiania użytkowników lokali o zmianie wysokości opłat co najmniej 3 miesiące przed upływem terminu wnoszenia zmienionych opłat - a zatem zarówno opłat zależnych jak i niezależnych od spółdzielni - poprzez ustalenie tego terminu tylko do opłat zależnych od spółdzielni, zaś dla opłat niezależnych od spółdzielni wprowadzić obowiązek zawiadamiania co najmniej 30 dni przed upływem terminu.**

Kwestia zawiadamiania użytkowników lokali o zmianie wysokości opłat jest uregulowana w ustawie o ochronie praw lokatorów. Ustawa ta różnicuje warunki wypowiedzenia wysokości opłat za używanie lokalu, przy czym:

- dla czynszów i opłat za używanie lokali zależnych od właściciela termin wypowiedzenia wynosi 3 miesiące, zaś
- dla opłat niezależnych od właściciela zwanych potocznie opłatami za media, ustawa nie zawiera żadnych regulacji w tym zakresie i nie określa częstotliwości zmiany tych opłat, zastrzega jedynie że opłata powinna odpowiadać kosztom ponoszonym przez właściciela.

Obecnie ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych przewiduje obowiązek zawiadomienia o zmianie wysokości opłat co najmniej 14 dni przed upływem terminu do wnoszenia opłat. Dotyczy to jednak wszystkich opłat, zarówno zależnych jak i niezależnych od spółdzielni.

Proponowana zmiana w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych pozwoli na ujednoczenie terminu zawiadamiania o podwyżkach opłat zależnych od właściciela z ustawą o ochronie praw lokatorów. Wydłużenie z 14 do 30 dni terminu zawiadomienia o zmianie opłat niezależnych od spółdzielni ułatwi członkom lepsze przygotowanie się do ponoszenia zmienionych opłat.

**3. Zaakceptować zmianę brzmienia art. 1 pkt 8 projektu ustawy, dotyczącego dodania art. 8<sup>1</sup> w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych.**

Dodanie art. 8<sup>1</sup> prowadzić ma do przyznania członkom spółdzielni prawa otrzymania kopii uchwał organów spółdzielni i protokołów obrad organów spółdzielni, protokołów lustracji, rocznych sprawozdań finansowych, faktur i umów zawieranych przez spółdzielnię z osobami trzecimi.

Zmianę należy ocenić pozytywnie jako regulację mającą na celu przybliżenie członkom różnych aspektów działalności spółdzielni mieszkaniowych oraz ich kontroli.

**4. Poprzeć przepis art. 1 pkt 8 projektu ustawy, dotyczący dodania art. 8<sup>3</sup> w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych, przewidującego likwidację jednego z organów spółdzielni mieszkaniowych - zebrań przedstawicieli, jako zmianę idącą we właściwym kierunku.**

Zmiana polega na likwidacji zebrań przedstawicieli i wprowadzeniu możliwości podzielenia walnego zgromadzenia na części, w przypadku, gdy liczba członków spółdzielni przekroczy 500.

W porównaniu do obecnego stanu prawnego propozycja ta jest rozwiązaniem nowym, niesprawdzonym w praktyce, natomiast wejście w życie zmian planowane jest na koniec maja br., czyli na 1 miesiąc przed upływem ustawowego terminu odbycia walnych zgromadzeń.

Rząd proponuje zatem doprecyzowanie treści artykułu oraz zastosowanie odpowiedniego *vacatio legis*, aby spółdzielnie mieszkaniowe mogły się do niego dostosować.

**5. Dostosować art. 1 pkt 10 lit. b) projektu ustawy polegający na dodaniu ust. 1<sup>1</sup> pkt 2 w art. 11 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych do przepisów art. 11 ustawy o ochronie praw lokatorów.**

Projektowany ust. 1<sup>1</sup> pkt 2 w art. 11 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wprowadza możliwość podjęcia przez spółdzielnię uchwały o wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu dopiero wtedy, gdy członek jest w zwłoce z uiszczaniem opłat za 6 miesięcy. Jest to rozbieżne z obecnym brzmieniem art. 11 ustawy o ochronie praw lokatorów, w którym przewiduje się termin trzymiesięczny (trzy pełne okresy płatności).

Biorąc pod uwagę, że dopuszczenie 6-miesięcznej zwłoki w powiązaniu z obowiązkiem opróżnienia lokalu w ciągu 3 miesięcy od wygaśnięcia prawa do lokalu (art. 7 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w brzmieniu nadanym nowelą) oraz projektowaną zasadą rozliczania kosztów odrębnie dla każdego budynku, może spowodować wielomiesięczne kredytowanie takiej osoby przez pozostałych członków zamieszkujących w danym budynku i grozić będzie niewypłacalnością wielu zwłaszcza małych spółdzielni mieszkaniowej znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej.

Ponadto podwojenie dopuszczalnego okresu zwłoki w regulowaniu należności stanowić będzie zagrożenie dla członków spółdzielni, dla których nagromadzone w takiej kwocie zaległości mogą się okazać nie do spłacenia.

**6. Skreślić art. 1 pkt 10 lit. e) projektu ustawy polegający na dodaniu do ust. 2<sup>3</sup> w art. 11 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.**

Dodany przepis nakłada na spółdzielnię obowiązek zwrotu wartości rynkowej lokalu, do którego byłemu członkowi przysługiwało prawo spółdzielcze lokatorskie, w sytuacji gdy pomimo ogłoszenia przez spółdzielnię przetargu nie znajdzie się chętny do zawarcia umowy ustanowienia odrębnej własności tego lokalu. Spowoduje on nieuzasadnione obciążenie członków pozostających w spółdzielni kwotą zwracaną byłemu członkowi. Przy przyjęciu zasady rozliczania odrębnie każdego budynku obowiązek ten będzie dotyczył członków posiadających prawa do lokali w danym budynku.

Jest bardzo prawdopodobnym, że przepis byłby uznany za niezgodny z Konstytucją.

**7. Ograniczyć zakres obowiązywania art. 1 pkt 11 projektu ustawy dotyczący uchylecia art. 11<sup>1</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w ten sposób, aby można było przekształcać spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu na prawo spółdzielcze własnościowe w tych nieruchomościach, które mają nieuregulowany stan prawny gruntów.**

Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu jako zbywalne i dziedziczne może być przedmiotem sprzedaży, zamiany, darowizny albo też dziedziczenia testamentowego lub ustawowego, niezwłocznie po podjęciu przez zarząd spółdzielni decyzji o przekształceniu prawa. Prawo to może być również przedmiotem egzekucji, co jest szczególnie istotne dla wierzycieli osoby, której ono przysługuje, w razie jej niewypłacalności.

Z kolei przekształcenie lokatorskiego prawa do lokalu w odrębną własność lokalu wymaga uregulowania stanu prawnego gruntu, czyli nabycia przez spółdzielnię własności lub prawa użytkowania wieczystego gruntu, na którym znajduje się budynek spółdzielni.

Biorąc powyższe pod uwagę, w celu umożliwienia zainteresowanym członkom posiadającym spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu przekształcenie go na prawo spółdzielcze własnościowe, należałoby wprowadzić do noweli odpowiedni przepis przejściowy, który by to umożliwiał w sytuacji, gdy stan prawny gruntu jest nieuregulowany, a więc członek spółdzielni nie miałby możliwości uzyskania prawa odrębnej własności lokalu.

**8. Zaakceptować art. 1 pkt 12 lit. a) projektu ustawy dotyczący zmiany brzmienia ust. 1 w art. 12 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, wskazując jednocześnie na potrzebę zbadania zgodności z Konstytucją projektowanego przepisu.**

Zmiana dotyczy obciążeń członków spółdzielni posiadających spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu w związku z ubieganiem się o przeniesienie własności lokalu.

Projektowana zmiana znajduje uzasadnienie jako realizacja oczekiwań społecznych oraz prawidłowe i sprawiedliwe wdrożenie procesów uwłaszczeniowych w spółdzielniach mieszkaniowych.

Zdaniem Rządu, należałoby zbadać projektowaną regulację pod względem zgodności z Konstytucją RP w zakresie ustawowego ustalenia sztywnej kwoty spłaty zobowiązań z tytułu przekształcenia oraz istotnej różnicy pomiędzy członkami, którzy przeniesienia własności dokonają według projektu ustawy a tymi, którzy dokonali przeniesienia na dotychczas obowiązujących zasadach.

**9. Skreślić art. 1 pkt 29 dotyczący dodania ust. 4 w art. 39 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.**

W projektowanym przepisie przewiduje się przyznanie roszczenia o zawarcie umowy przeniesienia własności nieruchomości gruntowej będącej własnością spółdzielni lub przedmiotem użytkowania wieczystego ustanowionego na rzecz spółdzielni, jeżeli na tej nieruchomości został wzniesiony budynek, a dzierżawca lub jego poprzednik prawny poniósł w pełnym zakresie koszty jego budowy.

Przepis ten budzi wątpliwości przede wszystkim z tego względu, że nie precyzuje, co ma być przedmiotem umowy przeniesienia własności. Jeżeli byłby nim budynek wraz z udziałem w gruncie, to wówczas przepis ten budziłby zasadnicze zastrzeżenia natury konstytucyjnej jako nie znajdująca dostatecznego uzasadnienia ingerencja ustawodawcy polegająca na zmuszeniu spółdzielni do rozporządzenia na rzecz dzierżawców gruntu - majątkiem, który z mocy Prawa spółdzielczego jest wyłączną własnością jej członków.

Jak wskazał dr Piotr Czarny z Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie w opinii z dnia 15 stycznia 2007 r. wykonanej dla Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, nieruchomości (ich części), na których dzierżawcy wnoszą budynek, „...są z reguły już wcześniej przedmiotem umowy dzierżawy. Oznacza to, że wchodzi tu w grę zestawienie z dwoma generalnymi regulacjami k.c., a mianowicie art. 231 k.c. oraz art. 676 k.c. w zw. z art. 694 k.c. Jeśli chodzi o ten pierwszy przepis, to dotyczy on budowy budynku na cudzym gruncie i wprowadza roszczenie o przeniesienie własności działki tylko wówczas, gdy osoba, która wzniosła budynek była w dobrej wierze, a wzniesiony budynek ma wartość przekraczającą znacznie wartość działki. Natomiast z przepisów dotyczących dzierżawy wynika, że jeżeli dzierżawca ulepszył przedmiot dzierżawy, to właściciel może zatrzymać ulepszenie za zapłatą sumy odpowiadającej wartości ulepszenia w chwili zwrotu” albo nawet żądać przywrócenia stanu poprzedniego.

Projektowany przepis nie zawiera żadnych regulacji, które zapobiegłyby powstaniu wskazanej kolizji przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i Kodeksu cywilnego.

Reasumując należy stwierdzić, iż obecnie trudno wskazać uzasadnienie, dla którego osoba, która dzierżawiła grunt od spółdzielni mieszkaniowej, i wybudowała ze środków własnych budynek, a umowę dzierżawy zawarto po 1990 r., kiedy to została przywrócona równość różnych form własności, „...ma być lepiej traktowana niż osoba, która jest w analogicznej sytuacji, ale wydzierżawiającym nie jest spółdzielnia mieszkaniowa.”. Nie ma również podstaw do tego, aby spółdzielnie mieszkaniowe traktować „gorzej” niż innych właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości.

Wobec powyższego w stosunku do projektowanej regulacji uzasadniony byłby zarzut nie tylko naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony własności, ale także zasady równości wobec prawa. Należy też zaznaczyć, że wprowadzenie tego przepisu pozbawi spółdzielnię określonych w umowie dzierżawy zaplanowanych wpływów z tytułu czynszu.

**10. Dokonać zmiany art. 1 pkt 30 projektu ustawy w ten sposób, aby przesunąć na dzień 1 stycznia 2008 r. wejście w życie przepisu dotyczącego wydłużenia okresu do jakiego spółdzielnie mieszkaniowe mogą składać wnioski o refundację kosztów oraz ograniczyć okres obowiązywanie tego przepisu tylko do końca 2008 r.**

Zmiana zawarta w pkt 30 art. 1 przywraca możliwość składania przez spółdzielnie mieszkaniowe wniosków do wojewodów o refundację kosztów związanych z podziałem nieruchomości oraz z czynnościami związanymi z rozgraniczeniem oraz ewidencją gruntów i budynków, w tym kosztów uzasadnionych prac geodezyjnych.

W związku z tym, że proponowany termin wejścia w życie ustawy z dniem 31 maja 2007 r. może spowodować skutki dla budżetu państwa już w 2007 r. na które nie zaplanowano środków w ustawie budżetowej na 2007 r., Rząd proponuje ustanowienie okresu refundacji kosztów na 2008 r.

**11. Skreślić art. 3 projektu ustawy dotyczący zmiany brzmienia art. 11 w ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, z późn. zm.).**

Proponowana regulacja polega na wydłużeniu okresu zwłoki lokatora w zapłacie czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, uprawniającego właściciela do wypowiedzenia najmu lub innego stosunku prawnego, z 3-ch pełnych okresów płatności do 6-ciu miesięcy. Jej

wprowadzenie spowoduje ograniczenie chronionych konstytucyjnie praw, nie tylko spółdzielni mieszkaniowych, lecz również innych właścicieli lokali.

Należy podkreślić, że w obowiązującej do połowy 2001 r. ustawie o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych okres zwłoki uprawniający do wypowiedzenia najmu wynosił tylko 2 m-ce. Taki sam okres ustalony jest obecnie w Kodeksie cywilnym.

Przyjęcie rozwiązania proponowanego w projekcie ustawy będzie:

- kredytowaniem lokatorów przez właścicieli nieruchomości,
- zwiększeniem zagrożenia niespłacalnością należności z tytułu używania lokali mieszkalnych (trudniej będzie lokatorowi spłacić zaległości sześciomiesięczne niż trzymiesięczne),
- niezgodne z Konstytucją jako ograniczenie chronionego konstytucyjnie prawa własności.

Rozwiązanie takie będzie również niezgodne z wyrokiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie Hutten-Czapska przeciwko Polsce wydanym w dniu 19 czerwca 2006 r. W wyroku tym Trybunał orzekł, że Polska poprzez utrzymywanie regulacji ograniczających prawa właścicieli naruszyła art. 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (tj. prawo własności).

Niezwykle istotnym elementem orzeczenia w przedmiotowej sprawie jest stwierdzenie przez ten Trybunał istnienia naruszenia o charakterze systemowym, wynikającego z nieprawidłowego funkcjonowania polskiego ustawodawstwa mieszkaniowego. Trybunał uznał, że naruszenie to musi zostać usunięte poprzez podjęcie odpowiednich środków prawnych lub innych, które zapewnią funkcjonowanie w krajowym porządku prawnym mechanizmu utrzymującego sprawiedliwą równowagę pomiędzy interesami lokatorów a właścicielami nieruchomości wraz z ich prawem do pobierania pożytków z własności.

Nie można wykluczyć, że za takie wydłużenie okresu z 3-ch do 6-ciu miesięcy mogą grozić Polsce sankcje Komisji Europejskiej związane z brakiem realizacji orzeczenia w sprawie Hutten-Czapska przeciw Polsce.

Z uwagi na powyższe Rząd uznaje, że należy pozostawić zapis art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów w niezmienionym brzmieniu, tj. utrzymać ustaloną na trzy pełne okresy płatności dopuszczalną zwłokę z zapłatą czynszu lub innych opłat za używanie lokalu.

**12. Skreślić art. 5 projektu ustawy z uwagi na to, że analogiczne regulacje zawarte są w obecnie obowiązującym art. 17<sup>7</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.**

### **Podsumowanie.**

Przyjęty w Sprawozdaniu Komisji Infrastruktury projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zawiera szereg zmian w dużym stopniu ingerujących w aktualny stan prawny dotyczący funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych.

Z uwagi na dobro członków wielu spółdzielni mieszkaniowych uwzględnienie uwag i propozycji Rządu należy uznać za bardzo ważne dla funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych i poziomu jakości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w ich zasobach.

Rząd pozytywnie ocenia projekt ustawy, zwraca jednak uwagę na potrzebę zbadania zgodności z Konstytucją niektórych projektowanych przepisów.