



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
V kadencja
Prezes Rady Ministrów
DMPiA-140-63(2)/06
DMPiA-140-63(3)/06

Warszawa, 24 października 2006 r.

Pan
Marek Jurek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Przekazuję **stanowiska Rady Ministrów** wobec poselskich projektów
ustaw:

- **o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druki nr 767 i 768).**

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

Z wyrazami szacunku

(-) Jarosław Kaczyński

Stanowisko Rządu
do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk sejmowy nr 768)

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk sejmowy nr 768) przewiduje nowelizację ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, z późn. zm.¹⁾), zwanej dalej „usm”.

W stanowisku do projektu zostało uwzględnione orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 września br. sygn. akt K 51/05 o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów usm w brzmieniu nadanym ustawą nowelizacyjną z dnia 3 czerwca 2005 r. (Dz. U. Nr 122, poz. 1024).

W zakresie propozycji zmian w przepisach usm zawartych w projekcie, będącym przedmiotem niniejszego stanowiska, należy podnieść, co następuje.

1. Rząd wyraża negatywną opinię odnośnie do propozycji dodania ust. 5 w art. 3 usm (art. 1 pkt 1 projektu) dotyczącej wyboru przedstawicieli na zebranie przedstawicieli na okres nie dłuższy niż rok, zamiast jak obecnie, zgodnie z art. 37 § 1 ustawy Prawo spółdzielcze, zgodnie z postanowieniami statutu.

Pod znakiem zapytania stoi, czy wprowadzenie tego rodzaju regulacji zachęci członków do bardziej czynnego udziału w życiu spółdzielni i przyczyni się, jak wskazują projektodawcy w uzasadnieniu, do „rozwiązania tych problemów organizacji i działalności spółdzielni, które są najsilniej odczuwane” przez osoby posiadające spółdzielcze prawa do lokali oraz prawo własności lokali.

Z uwagi na materię, jakiej dotyczy projektowany przepis, powinien on być umiejscowiony w Dziale IV Rozdział 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848 z późn. zm.).

2. Rząd opiniuje pozytywnie propozycje rozszerzenia uprawnień członków spółdzielni poprzez dodanie ust. 6 w art. 3 usm (art. 1 pkt 1 projektu) oraz dodanie art. 3¹ i 3² po art. 3 usm (art. 1 pkt 2 projektu), z tym że z uwagi na treść istotną dla członków wszystkich spółdzielni, regulacje te powinny być umiejscowione w przepisach ustawy - Prawo spółdzielcze.

Ponadto wskazane byłoby ustalenie, kogo mają obciążać koszty sporządzania kopii dokumentów oraz przyznanie członkom sądowej drogi do realizacji

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177 i Nr 63, poz. 591 oraz z 2005 r. Nr 72, poz. 643, Nr 122, poz. 1024, Nr 167, poz. 1398 i Nr 260, poz. 2184.

ich uprawnień w przypadku odmowy wydania kopii wszystkich rodzajów dokumentów.

Za niewystarczającą trzeba uznać regulację proponowaną w art. 3¹ ust. 2 w zakresie przyczyny odmowy wydania przez spółdzielnię dokumentów. Po pierwsze dlatego, że odnosi się tylko do umów, a po drugie jest niespójna z treścią § 3 art. 18 ustawy - Prawo spółdzielcze.

3. Rząd wyraża negatywną opinię odnośnie do propozycji zawartej w art. 3³ dodanym w usm (art. 1 pkt 2 projektu) polegającej na tym, aby raz na trzy lata badanie działalności spółdzielni pod względem zgodności z prawem, gospodarności i rzetelności w zakresie zaspokajania praw osób oczekujących na ustanowienie spółdzielczych praw do lokali oraz prawa własności lokali, a także praw osób uprawnionych do lokalu, położonego w obrębie nieruchomości, znajdującej się w zarządzie spółdzielni mieszkaniowej, przeprowadzane było przez ministra właściwego do spraw budownictwa lub upoważnioną przez niego osobę. Spółdzielnia, która podda się takiemu badaniu, będzie wolna od obowiązku poddania się lustracji za okres objęty badaniem.

Odnosząc się do tej propozycji należy zważyć, co następuje.

Na podstawie art. 3 ustawy - Prawo spółdzielcze majątek spółdzielni, w tym spółdzielni mieszkaniowych, jest prywatną własnością jej członków. Art. 21 ust. 1 Konstytucji chroni zaś własność prywatną, tym samym własność każdej spółdzielni jako osoby prawnej. W zakres pojęcia własności wchodzi nie tylko środki trwałe, ale również obrotowe, którymi spółdzielnia może swobodnie dysponować.

Proponowana regulacja sprowadza się w istocie do formy nadzoru ministra nad działalnością spółdzielni mieszkaniowych. Wydaje się, że nadzór ten można zakwalifikować jako nadzór celowościowy będący ingerencją w funkcjonowanie spółdzielni mieszkaniowej – korporacji typu prywatnego posiadającej osobowość prawną. W przedstawionym zakresie regulacja ta może budzić wątpliwości, że w sposób nieuzasadniony nadmiernie ingeruje w zagwarantowaną art. 22 Konstytucji zasadę wolności prowadzenia działalności gospodarczej przez spółdzielnię mieszkaniową i w związku z tym może być uznana za zbyt restrykcyjną. Ponadto jej wprowadzenie spowoduje powstanie dualizmu odnośnie do kontrolowania spółdzielni mieszkaniowych, tj. zarówno przez ministra jak i związki rewizyjne oraz Krajową Radę Spółdzielczą.

Zasadnicze wątpliwości budzi również brak wskazania w proponowanej regulacji formalnoprawnych środków do stwierdzenia „uchyleń” przez ministra, o których mowa w projektowanym art. 3³ ust. 7. Mając na uwadze art. 7 Konstytucji, nakładający na organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa, oraz wynikającą z niego zasadę, iż nie można domniemywać kompetencji. Minister działa przy tym, co prawda, jako organ administracji, lecz proponowana regulacja nie stanowi, że miałoby się to odbywać w ramach

postępowania administracyjnego. Trudno określić, jak w takim przypadku następowaloby formalne wezwanie do usunięcia uchybień – prawdopodobnie w drodze postępowania pisemnego, od którego nie byłoby trybu odwołania. Ustawodawca nie przesądza jednak, w jakiej formie prawnej może być wydane to wezwanie, jak również nie przewiduje od niego środków odwoławczych. W przepisach brakuje także sankcji za niewykonanie tego wezwania.

Skoro jednak minister jest organem administracji rządowej, to jego nakazy, w tym wypadku wezwania do usunięcia uchybień, powinny mieć charakter decyzji administracyjnej, a każda decyzja administracyjna może być zaskarżona w przypisanym trybie. Stanowi o tym art. 78 Konstytucji, z którego wynika, że każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżenia określa ustawa.

W związku z powyższym skoro projektowany przepis takiego wyjątku nie ustanawia, jak również nie określa trybu zaskarżania decyzji, to narusza powołany wyżej art. 78 Konstytucji.

Nie można pomijać przy tym faktu, że minister powinien realizować normy prawa w granicach przyznanych przez prawo kompetencji, a w tym przypadku kompetencje ministra wydają się być określone co najmniej mało precyzyjnie.

Należy zauważyć, że akt normatywny rangi ustawy powinien czynić załość dyrektywie dostatecznej określoności i stabilności unormowań prawnych, która stanowi pochodną zasady demokratycznego państwa prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP (wyrok TK z 18 lutego 2004 r. sygn. akt P 21/02).

Rząd zwraca uwagę na to, że w polskim systemie prawa wymiar sprawiedliwości a co za tym idzie stwierdzenie „uchybień” prawa leży w kompetencji sądów i trybunałów. Z tego punktu widzenia wskazanie ministra jako właściwego do stwierdzenia „uchybień” prawa może stanowić ingerencję w ten ustanowiony Konstytucją RP system.

Mając powyższe na uwadze, wydaje się, że przewidziane w proponowanej regulacji ustawowe uprawnienie ministra dające prawo ingerencji w działalność spółdzielni mieszkaniowych budzi poważne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją.

Podkreślenia wymaga fakt, że realizacja szerokich uprawnień kontrolnych ministra właściwego do spraw budownictwa w stosunku do spółdzielni mieszkaniowych, musiałaby za sobą pociągać znaczne wzmocnienie kadrowe Ministerstwa Budownictwa. Oznaczałoby to konieczność istotnego zwiększenia wydatków budżetu państwa na pokrycie kosztów osobowych i rzeczowych, związanych z rozbudową struktury Ministerstwa Budownictwa.

Należy również wskazać, że w obowiązującym stanie prawnym, na podstawie art. 93a ustawy – Prawo spółdzielcze, ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, przysługuje uprawnie-

nie wobec spółdzielni mieszkaniowej, polegające na tym że minister może wystąpić z wnioskiem o lustrację spółdzielni w przypadku naruszenia przez spółdzielnię prawa. Minister może także żądać od spółdzielni mieszkaniowej wszelkich informacji dotyczących organizacji i działalności spółdzielni niezbędnych do dokonywania oceny zgodności z prawem i gospodarności działalności spółdzielni.

Rząd prezentuje stanowisko, że w przypadku przyjęcia proponowanej regulacji należałoby zaproponować stworzenie kompleksowego systemu kontroli nad spółdzielniami mieszkaniowymi, w tym nadanie nakazowego charakteru lustracjom w tych spółdzielniach.

Ponadto, ze względu na materię, jakiej dotyczy projektowany art. 3³, powinien on zostać umiejscowiony w Dziale VIII „Lustracja” ustawy – Prawo spółdzielcze.

4. Rząd opiniuje pozytywnie zmiany proponowane w art. 4 usm (art. 1 pkt 3 i 4 projektu) dotyczące podwyżek opłat jako zbliżone do niektórych propozycji zawartych w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 766).

5. Celem propozycji zawartych w art. 1 pkt 5, pkt 7 oraz pkt 15 projektu (zmiany odpowiednio w art. 11¹ ust. 1 pkt 5 i ust. 7, art. 12 ust. 1 pkt 5 i ust. 3 oraz art. 46¹ usm) jest zmiana warunków nabywania własności lokali przez członków posiadających spółdzielcze lokatorskie i własnościowe prawa do lokali.

Proponowane zmiany polegają na ograniczeniu zobowiązania członka posiadającego spółdzielcze lokatorskie lub spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu i ubiegającego się o zawarcie umowy przeniesienia własności lokalu, jedynie do spłaty przypadającej na jego lokal:

a) uzupełnienia wkładu mieszkaniowego lub budowlanego z tytułu modernizacji budynku,

b) zobowiązań spółdzielni z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych na sfinansowanie kosztów remontów nieruchomości, w której znajduje się lokal

Ponadto przewiduje się zwolnienie członka z obowiązku wpłaty różnicy pomiędzy wartością rynkową lokalu a zwaloryzowaną wartością wniesionego wkładu mieszkaniowego pomniejszonej o 50% zwaloryzowanej wartości pomocy uzyskanej przez spółdzielnię (art. 11¹ ust. 1 pkt 5 art. 12 ust. 1 pkt 5 usm).

Projekt przewiduje także możliwość określenia przez statut spółdzielni korzystniejszych dla członków zasad rozliczeń z tytułu przekształceń własnościowych.

Odnosząc się do powyższych propozycji należy stwierdzić, co następuje.

Rząd opiniuje pozytywnie propozycję utrzymania obowiązku jednorazowej spłaty przypadającego na lokal uzupełnienia wkładu mieszkaniowego albo budowlanego z tytułu modernizacji budynku, w rozumieniu art. 6¹ ust. 5 usm. Przepisy usm nakładające ten obowiązek zostały uznane za zgodne z Konstytucją przez TK w wyroku z dnia 5 września br.

Rząd wyraża negatywną opinię odnośnie do propozycji obciążania członków spółdzielni przy przekształceniach własnościowych spłatą przypadających na ich lokale zobowiązań spółdzielni z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych na sfinansowanie kosztów remontów nieruchomości, w których znajdują się ich lokale, mając na uwadze, że w wyroku z dnia 5 września br. TK uznał za niezgodne z Konstytucją przepisy usm w tym zakresie.

Rząd wyraża negatywną opinię odnośnie do propozycji zwolnienia członków z obowiązku wpłaty różnicy, o której mowa w art. 11¹ ust. 1 pkt 5 oraz art. 12 ust 1 pkt 5 usm, ponieważ uważa ją za zbyt daleko idącą ingerencję w przysługujące spółdzielni prawo własności, powodującą m.in. pozbawienie spółdzielni wpływów na fundusz remontowy pochodzących z wpłat członków przekształcających spółdzielcze lokatorskie prawa do lokali. Ponadto oznacza to rezygnację z odprowadzania przez spółdzielnie mieszkaniowe do budżetu państwa przypadającej na dany lokal nominalnej kwoty umorzenia kredytu dokonanego przy ostatecznym rozliczeniu kosztów budowy. Konsekwencją proponowanej zmiany będzie utrata corocznych dochodów budżetu państwa z tytułu zwrotu nominalnych kwot umorzeń kredytów mieszkaniowych. Roczne dochody z tego tytułu w 2006 r. w części 18 Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa w dziale 700 zostały zaplanowane w wysokości 45 mln zł. Wejście w życie proponowanych zmian po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia stwarza ryzyko niewykonania zaplanowanych dochodów.

Proponowane zmiany stoją także w sprzeczności z przepisami ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych. Art. 10 ust. 1 pkt 3 i 5 oraz art. 11 ust. 6 ww. ustawy przewiduje m.in., że członkowi spółdzielni mieszkaniowej posiadającemu spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, który dokona spłaty zadłużenia kredytowego wobec banku i budżetu państwa na zasadach określonych w ww. przepisach, przysługuje roszczenie o przekształcenie prawa do lokalu na własnościowe albo o przeniesienie przez spółdzielnię na rzecz członka prawa własności lokalu mieszkalnego z ograniczeniem przez spółdzielnię mieszkaniową żądania uzupełnienia wkładu budowlanego do przypadającej na dany lokal nominalnej kwoty umorzenia kredytu dokonanego przy ostatecznym rozliczeniu kosztów budowy, która podlega zwrotowi do budżetu państwa.

Należy przy tym mieć na uwadze, że we wskazanym wyroku z 5 września br. TK uznał przepisy usm nakładające na członków obowiązek wpłaty omawianej wyżej różnicy, przewidzianej w art. 11¹ ust. 1 pkt 5 i art. 12 ust. 1 pkt 5, za niezgodne z Konstytucją jedynie w zakresie, w jakim przepisy te pomijają możliwość uregulowania w statucie korzystniejszych dla członków spółdzielni mieszkaniowej zasad rozliczeń z tytułu przekształcenia prawa do ich lokali.

Rząd opiniuje zatem pozytywnie dodanie ust. 1¹ w art. 11¹ usm (art. 1 pkt 6 projektu) oraz dodanie ust. 1¹ w art. 12 usm (art. 1 pkt 8 projektu), które przewidują możliwość określenia w statucie korzystniejszych niż ustawowe, zasad rozliczeń z tytułu nabycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu albo prawa własności lokalu, przez członków posiadających spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu.

6. Rząd wyraża negatywną opinię odnośnie do regulacji zawartych w ust. 12 dodanym w art. 11¹ usm oraz dodanym art. 17²⁰ usm (art. 1 pkt 6 oraz pkt 13 projektu) przewidujących możliwość przekształcania spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu na własnościowe oraz ustanawiania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, wyłącznie w odniesieniu do lokalu, położonego w budynku wybudowanym na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przed dniem 31 grudnia 2007 r.

Rząd proponuje natomiast ewentualne wprowadzenie zakazu przekształcania spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu na własnościowe oraz ustanawiania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu przy jednoczesnym wprowadzeniu okresu przejściowego, np. od stycznia 2008 lub 2009 r., albo przepisów przejściowych, umożliwiających ustanawianie spółdzielczych własnościowych praw do lokali w sytuacjach, w których nie będzie możliwe ustanowienie odrębnej własności lokali.

7. Rząd opiniuje pozytywnie regulację zaproponowaną w art. 17² ust. 5 usm (art. 1 pkt 9 projektu) określającą sposób postępowania przy zbyciu części lokalu, stanowiącego przedmiot spółdzielczego prawa do lokalu, spełniającej wymagania odrębnego lokalu.

Wyłączenie możliwości zbycia części lokalu spełniającej wymagania odrębnego lokalu było powodem uznania art. 17² ust. 5 usm w tym zakresie, za niezgodny z Konstytucją przez TK w wyroku z dnia 20 kwietnia 2005 r. sygn. akt K 42/02.

8. Rząd opiniuje pozytywnie regulację dotyczącą art. 17³ ust. 1 pkt 3 usm (art. 1 pkt 10 projektu) i wynikającą z niej regulację w art. 17³ ust. 3 usm (art. 1 pkt 11 projektu) zawierającą możliwość statutowego określenia zasad ustalania wysokości wkładu budowlanego jako propozycję uwzględnienia stanowiska TK zawartego we wskazanym wyroku z 20 kwietnia 2005 r.

W wyroku tym TK uznając m.in. za niezgodny z Konstytucją art. 17³ ust. 1 pkt 1 i ust. 2 usm, zakwestionował bowiem przewidziany w tych przepisach ustawy obowiązek wniesienia przez członka ubiegającego się o ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu wkładu budowlanego w wysokości odpowiadającej całości kosztów budowy przypadających na jego lokal.

9. Rząd opiniuje pozytywnie regulację zaproponowaną w dodanym ust. 4 w art. 17⁴ usm (art. 1 pkt 12 projektu), powodującą obniżenie nadmiernie wysokich, w odczuciu społecznym, kosztów notarialnych ponoszonych przy zawieraniu umowy zbycia ekspektatywy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.

10. Rząd opiniuje pozytywnie regulację zaproponowaną w art. 42 ust. 1 usm (art. 1 pkt 14 projektu) z uwagi na to, że uwzględnia wskazany wyrok TK z 20 kwietnia 2005 r. W wyroku tym TK stwierdził m.in. nieważność art. 42 ust. 1 usm w zakresie, w jakim na dzień złożenia pierwszego wniosku o wyodrębnienie własności lokalu w danej nieruchomości, wyznacza początek biegu terminu realizacji przewidzianego w nim obowiązku spółdzielni mieszkaniowej polegającego na określeniu przedmiotu odrębnej własności lokali.

11. Rząd wyraża negatywną opinię odnośnie do zawartej w art. 2 projektu propozycji „wydłużenia” terminu na składanie wniosków o refundację kosztów czynności związanych z uregulowaniem sytuacji prawnej gruntów, na których znajdują się budynki spółdzielni mieszkaniowych, jako nie znajdującej ekonomicznego, jak i społecznego uzasadnienia. Spółdzielnie uzyskały bowiem prawo do występowania z wnioskami o refundację kosztów wskazanych czynności już w 2001 r. Był to wystarczająco długi czas dla podjęcia tych czynności i wystąpienia z odpowiednim wnioskiem do właściwego wojewody o refundację poniesionych kosztów. Wydłużenie omawianego terminu miałoby zaś negatywny społecznie wydźwięk, gdyż byłby to sygnał, iż nie warto podejmować w krótkim czasie zadań zaleconych w ustawach, bo ustawodawca i tak zazwyczaj przedłuża wyznaczone przez siebie uprzednio terminy. Ponadto, nie można wydłużyć terminu, który już ekspirował.

12. Rząd wyraża negatywną opinię odnośnie do regulacji zawartej w art. 3 ust. 1, która przyznaje prawo żądania przeniesienia własności lokalu należącego do spółdzielni, osobie, której zgodnie z przepisami ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych prawo to przysługuje. Tego rodzaju sformułowanie pozwala na takie rozumienie przepisu, zgodnie z którym, osobą, o której mowa w tym artykule, jest również członek spółdzielni. Z kolei prawo członka spółdzielni w sposób odmienny jest uregulowane w treści art. 49 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, który to przepis nie jest przedmiotem zmian w omawianym projekcie poselskim.

Zachodzi zatem wątpliwość, który ze wskazanych przepisów (projektowany art. 3 ust.1 czy też art. 49 usm) należałoby stosować w odniesieniu do członków spółdzielni).

* * *

Rząd prezentuje stanowisko, że prowadzenie prac nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk sejmowy nr 768) powinno mieć miejsce z uwzględnieniem przedstawionych powyżej opinii.