



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 19. 11. 2014 r.

IV.7212.72.2014.DZ

**Pani
Maria Wasiak
Minister Infrastruktury i Rozwoju**

Szanowna Pani Minister

W związku ze skargami wpływającymi do Rzecznika Praw Obywatelskich ujawnił się problem dotyczący wykładni art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1222). W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich problem ten ma duże znaczenie praktyczne, a do jego rozwiązania konieczna jest interwencja ustawodawcy, bowiem uniemożliwia on spółdzielniom mieszkaniowym przeprowadzanie remontów i modernizacji budynków w nieruchomościach, w których doszło do wyodrębnienia i sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz ich użytkowników. Na problem ten zwrócono również uwagę w środkach masowego przekazu (artykuł Renaty Krupy - Dąbrowskiej pt. „Sprzeczne orzeczenia blokują remonty”, „Rzeczpospolita” z dnia 4 listopada 2014r. dodatek „Prawo co dnia”).

Z chwilą wyodrębnienia i przeniesienia na użytkownika lokalu w spółdzielni mieszkaniowej własności tego lokalu w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości dochodzi do powstania nieruchomości wspólnej obejmującej grunt, części budynków oraz urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właściciela lokalu.

Zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni mieszkaniowej i innych właścicieli lokali jest wykonywany *ex lege* przez spółdzielnię mieszkaniową tak jak zarząd nieruchomościami stanowiącymi wyłącznie jej własność, choćby pozostali współwłaściciele, a więc właściciele wyodrębnionych lokali nie byli członkami tej spółdzielni.

W myśl art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności

lokali (Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.), choćby właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni, z zastrzeżeniem art. 24¹ i art. 26. Przepisów ustawy o własności lokali o zarządzie nieruchomością wspólną nie stosuje się, z zastrzeżeniem art. 18 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 i 1a, które stosuje się odpowiednio.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ujawniły się rozbieżności dotyczące tego, czy "zarząd powierzony" w rozumieniu art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w związku z art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali obejmuje wyłącznie czynności zwykłego zarządu nieruchomością wspólną, czy również czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu, w tym do samodzielnego dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2013r. poz. 1409 ze zm.).

Problem związany z wykładnią art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych był przedmiotem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 22 marca 2011r. (RPO-659942/10) skierowanego do ówczesnego Ministra Infrastruktury. W wystąpieniu tym Rzecznik wskazywał na konieczność jednoznacznego uregulowania przez ustawodawcę zakresu zarządu, jaki powierzony został spółdzielni mieszkaniowej.

W ocenie Rzecznika przewidziane w art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych rozwiązanie odnoszące się do zarządu nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni jest bardzo lakoniczne i enigmatyczne. Wykładnia tego przepisu nie pozwala na ustalenie zakresu zarządu, jaki ustawodawca powierzył spółdzielni mieszkaniowej, a jednocześnie w zdaniu drugim tego przepisu kategorycznie wyłączono możliwość zastosowania, nawet tylko odpowiedniego, ustawy o własności lokali, oprócz art. 18 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 i 1a, które dotyczą umownego zarządu nieruchomością wspólną,

Co do zasady można uznać, iż spółdzielnia mieszkaniowa samodzielnie dokonuje czynności zwykłego zarządu nieruchomością wspólną. Natomiast istnieją poważne wątpliwości co do tego, czy zarząd sprawowany przez spółdzielnię na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, uprawnia ją do samodzielnego dokonywania czynności przekraczających zwykły zarząd, w tym w szczególności do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. W doktrynie przyjmuje się, że do czynności zwykłego zarządu należy załatwianie bieżących spraw związanych ze zwykłą eksploatacją i utrzymaniem rzeczy w stanie niepogorszonej w ramach aktualnego przeznaczenia. Inne zaś czynności mieszczą się w kategorii czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu (por. E. Gniewek, /w:/ System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe, t. 3, pod red. T. Dybowskiego, Warszawa 2003, s. 439-442). Czynności przekraczające zwykły zarząd to - poza

rozporządaniem nieruchomością wspólną i jej obciążaniem - m.in. modernizacja i większy remont, nadbudowa i przebudowa, podział nieruchomości i łączenie lokali (R. Dzięczek: Własność lokali. Komentarz. Wzory pozwów i wniosków sądowych, Warszawa 2012, s. 25 i nast.).

Art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie określa zakresu zarządu, ale odsyła do art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali, zgodnie z którym właściciele lokali mogą w umowie o ustanowieniu odrębnej własności lokali albo w umowie zawartej później w formie aktu notarialnego określić sposób zarządu nieruchomością wspólną, a w szczególności mogą powierzyć zarząd osobie fizycznej albo prawnej. Przepis ten również nie określa zakresu zarządu powierzonego, w praktyce bowiem zakres uprawnień zarządcy precyzuje umowa. W konsekwencji zagadnienie działania zarządcy w imieniu właścicieli lokali i zakresu takiego upoważnienia sprowadza się w istocie do treści umowy lub uchwały właścicieli, przewidzianych w art. 18 ust. 1 i ust. 2a ustawy o własności lokali. Jeżeli sposobu zarządu nie określono w umowie lub w uchwale zaprotokołowanej przez notariusza art. 18 ust. 2a ustawy o własności lokali), obowiązują zasady określone w rozdziale 4 tej ustawy, którego przepisy mają charakter względnie obowiązujący. Zakres zarządu wynika z dalszych przepisów, zwłaszcza z art. 22 ustawy o własności lokali, którego zastosowanie zostało jednak wyłączone przez art. 27 ust. 2 zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Odesłanie w art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych do art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali oznacza więc tylko tyle, że spółdzielnia mieszkaniowa wykonuje *ex lege* zarząd nieruchomością wspólną jak zarząd powierzony.

Zdaniem Rzecznika nie ma żadnych podstaw do tego, aby domniemywać zakres uprawnień spółdzielni mieszkaniowej sprawującej zarząd nieruchomością wspólną. Domniemanie takie, prowadzące do rozszerzenia zakresu uprawnień spółdzielni mieszkaniowej wobec nieruchomości wspólnej, jako sprzeczne z konstytucyjnymi zasadami ochrony własności, musi zostać odrzucone. Błędny wydaje się tym samym pogląd przyjmujący, że zarząd, o jakim mowa w art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, jest zarządem nieograniczonym, uprawniającym także do podejmowania czynności przekraczających zwykły zarząd w sytuacji, gdy przepis tej ustawy tego wprost nie przewiduje.

Odpowiadając na wspomniane wystąpienie Rzecznika, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury w piśmie z dnia 8 czerwca 2011r. (BR3j-0731-2-3/11) wyraził opinię, zgodnie z którą sprawowanie zarządu powierzonego na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie uprawnia do dokonywania czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu. W sytuacji, gdy spółdzielnia mieszkaniowa sprawuje zarząd nieruchomością wspólną, w której udziały przypadają również osobom niebędącym członkami tej spółdzielni, wymagana jest

zgoda wszystkich tych osób w sprawach przekraczających zakres zwykłego zarządu na zasadzie określonej w art. 199 Kodeksu cywilnego. Podsekretarz Stanu poinformował również Rzecznika, że ze względu na zaawansowanie prac parlamentarnych nad projektem nowej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, kwestia jednoznacznego uregulowania zakresu zarządu sprawowanego przez spółdzielnię mieszkaniową zostanie już wkrótce uregulowana w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych.

Rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych powstałe na tle wykładni art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w związku z art. 3 pkt 11 ustawy - Prawo budowlane rozstrzygnął Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w uchwale 7 sędziów NSA z dnia 13 listopada 2012 r. sygn.akt II OPS 2/12 (opubl. w ONSAiWSA 2013/2/23, Prok.i Pr.-wkł. 2013/12/33, LEX nr 12266666). NSA stwierdził, iż: *„Wykonywany przez spółdzielnię mieszkaniową na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.) zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni uprawnia ją do samodzielnego dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.), bez potrzeby uzyskania zgody właścicieli lokali mieszkalnych stanowiących odrębny przedmiot własności, wyłącznie w zakresie eksploatacji i utrzymania zarządzanej nieruchomości wspólnej.”*

W uzasadnieniu uchwały Naczelny Sąd Administracyjny przyznał, że na gruncie art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych istnieje możliwość odtworzenia, z użyciem uznanych metod sądowej wykładni prawa, dwóch norm o różnych dyspozycjach. Zgodnie z pierwszym wariantem użyty w tym przepisie termin "zarząd" należy rozumieć w sposób autonomiczny, co oznacza, że spółdzielnia może samodzielnie, tj. bez konieczności uzyskania zgody pozostałych współwłaścicieli nieruchomości wspólnej, podjąć decyzję o dokonaniu zarówno czynności zwykłego zarządu, jak i czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu. Natomiast zgodnie z drugim możliwym kierunkiem wykładni termin ten powinien być odczytywany z uwzględnieniem przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących współwłasności, co prowadzi do wniosku, że co do zasady do czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu konieczne jest uzyskanie zgody pozostałych współwłaścicieli.

W ocenie NSA, dokonując wykładni art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przy zastosowaniu tzw. prokonstytucyjnej metody wykładni prawa, należy uwzględnić, że jednym z uprawnień, które składają się na prawo własności, jest uprawnienie współwłaścicieli do udziału w podejmowaniu decyzji o zarządzie rzeczą będącą przedmiotem współwłasności, stąd też podlega

ono ochronie na podstawie art. 64 ust. 1 Konstytucji RP. Oznacza to, iż norma, zgodnie z którą tylko jeden ze współwłaścicieli może, niezależnie od woli pozostałych, podjąć decyzję o dokonaniu czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu rzeczą wspólną, jest normą ograniczającą konstytucyjnie chronione prawo podmiotowe pozostałych współwłaścicieli. Zatem w przypadku niejednoznacznego brzmienia przepisu ograniczającego uprawnienia właściciela sąd jest zobowiązany do kierowania się dyrektywą *in dubio pro libertate*, co ma szczególne znaczenie z uwagi na art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Prawo własności może być ograniczone tylko w drodze ustawy, a tym samym źródłem ograniczenia nie powinna być decyzja sądu podjęta w następstwie zastosowania wykładni rozszerzającej zakres ograniczenia wolności lub prawa konstytucyjnego. Ewentualny wybór wariantu wykładni ograniczającej wolności i prawa jednostki powinien nastąpić zgodnie z zasadą proporcjonalności. Ochronę uprawnień właścicielskich należy postawić wyżej niż potrzebę usprawnienia działalności spółdzielni, czy też wyeliminowania ewentualnych trudności w zarządzaniu nieruchomością wspólną. Nie budzi wątpliwości, że przyjęcie wykładni tego przepisu ustawy, zgodnie z którą spółdzielnia nie potrzebuje zgody pozostałych współwłaścicieli na dokonanie czynności przekraczających zwykły zarząd, znacznie by upraszczało i przyspieszało procedurę zarządzania nieruchomością wspólną. Nie jest to jednak wartość, która uzasadniałaby całkowite pozbawienie współwłaścicieli wyodrębnionych lokali jednego z podstawowych uprawnień właścicielskich - zwłaszcza że nie wynika to jednoznacznie z woli ustawodawcy. Koniecznym kompromisem, zapewniającym prawidłowe wyważenie kolidujących ze sobą interesów (sprawność zarządzania nieruchomością wspólną - uprawnienia współwłaścicieli), jest wynikająca z art. 199 K.c. możliwość wydania przez sąd rozstrzygnięcia zastępującego zgodę współwłaścicieli, którzy są przeciwni określonej czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu. Rozwiązanie to, nie pozbawiając współwłaścicieli prawa do udziału w zarządzie rzeczą wspólną, jednocześnie wyklucza możliwość nieuzasadnionego paraliżowania zarządu nieruchomością wspólną przez poszczególnych współwłaścicieli.

Tymczasem Sąd Najwyższy w dniu 27 marca 2014 r. podjął uchwałę sygn. akt III CZP 122/13, w której zajął odmienne stanowisko w kwestii wykładni art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (LEX nr 1444958, Biul.SN 2014/3/7), uznając, iż: „*Spółdzielnia mieszkaniowa może samodzielnie dokonywać czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu nieruchomością wspólną (art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, jedn. tekst: Dz. U. z 2013 r., poz. 1222)*”.

W uzasadnieniu uchwały Sąd Najwyższy podkreślił, że współwłasność nieruchomości wspólnej jest czynnikiem koniecznym, nierozzerwalnie związanym z odrębną własnością lokali. Nie

ma możliwości jej zniesienia, co do elementów koniecznych (art. 3 ust. 1 zdanie drugie ustawy o własności lokali), stąd też rozstrzygnięcie kolizji interesów współwłaścicieli musi nastąpić w obrębie współwłasności przez stworzenie efektywnego mechanizmu zarządzania, polegającego m.in. na poskramianiu interesów poszczególnych współwłaścicieli na rzecz ich interesu wspólnego.

Sąd Najwyższy wskazał, że interes wspólny ma podstawowe znaczenie również z punktu widzenia regulacji dotyczących sprawowania zarządu nieruchomością wspólną przez spółdzielnię mieszkaniową. Nie ma przy tym podstaw do twierdzenia, że ustawodawca nie uregulował zakresu takiego zarządu. W art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych został wyłączony reżim zarządzania przewidziany w ustawie o własności lokali, w konsekwencji czego wprowadzono reżim uregulowany w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych, nie zamieszczając przy tym odesłania do stosowania przepisów kodeksu cywilnego (a więc inaczej niż w art. 1 ust. 2 i art. 19 ustawy o własności lokali). Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, spółdzielnia ma obowiązek zarządzania nieruchomościami stanowiącymi jej mienie lub nabyte na podstawie ustawy mienie jej członków. Spółdzielnia może ponadto zarządzać nieruchomością niestanowiącą jej mienia lub mienia jej członków na podstawie umowy zawartej z właścicielem (współwłaścicielami) tej nieruchomości (art. 1 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Z tego przepisu mogłoby wynikać, że obowiązek spółdzielni zarządzania nieruchomością wspólną w zakresie stanowiącym współwłasność osoby niebędącej członkiem znajduje źródło nie w ustawie, ale w umowie. Prawdopodobnie takiej wykładni przeczy sformułowanie zarówno art. 18 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, który odnosi się do członków i do właścicieli niebędących członkami, jak i art. 4 ust. 4 tej ustawy, który nakłada na właścicieli lokali niebędących członkami spółdzielni takie same obowiązki jak na członków w zakresie uczestniczenia w uiszczaniu tzw. opłat eksploatacyjnych, obejmujących m.in. koszty zarządu nieruchomością wspólną. We wszystkich powołanych przepisach ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wspomina się ogólnie o zarządzie albo zarządzaniu, a więc bez rozróżnienia na czynności zwykłego zarządu i przekraczające zakres zwykłego zarządu.

W ocenie Sądu Najwyższego wyrażonej w uzasadnieniu wspomnianej wyżej uchwały, wprowadzenie regulacji przewidzianej w art. 199 k.c. do konstrukcji zarządu nieruchomością wspólną wykonywanego przez spółdzielnię mieszkaniową wymagałoby albo wyraźnej podstawy prawnej, albo stwierdzenia luki prawnej. Nie można jednak mówić o istnieniu luki prawnej, skoro brak jest podstaw prawnych do przyjęcia, że zarząd powierzony, o którym mowa w art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w związku z art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali, odnosi się wyłącznie do czynności zwykłego zarządu. Nie można wreszcie twierdzić - inaczej, niż

to przyjął Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 13 listopada 2012 r., sygn.akt II OPS 2/12 - że brzmienie art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest niejednoznaczne, a skoro przepis ten ogranicza uprawnienia właściciela, to jest uzasadniona jego wykładnia prokonstytucyjna, uwzględniająca sformułowania art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Zdaniem Sądu Najwyższego oznaczałoby to w istocie dokonanie oceny zgodności art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z Konstytucją, do czego jest uprawniony wyłącznie Trybunał Konstytucyjny. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny dotychczas nie zajmował się art. 27 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zaś w wyroku z dnia 28 października 2010 r., SK 19/09 (OTK-A 2010, Nr 8, poz. 83) uznał, że art. 27 ust. 2 zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 2058), jest zgodny z art. 64 ust. 2 i art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wskazana wyżej rozbieżność w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Sądu Najwyższego w kwestii wykładni art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wywołuje słuszne wątpliwości spółdzielni mieszkaniowych oraz właścicieli lokali co do zakresu uprawnień przysługujących im w odniesieniu do nieruchomości wspólnej. Powoduje również stan, w którym organy administracji publicznej i sądy administracyjne, dokonując wykładni omawianego przepisu, będą opierały się na stanowisku wyrażonym w uchwale NSA z dnia 13 listopada 2012 r. sygn.akt II OPS 2/12, natomiast sądy powszechne – na poglądzie przedstawionym w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2014 r. sygn. akt III CZP 122/13. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich stan taki narusza zaufanie obywateli do państwa i stanowionego prawa i nie może być akceptowany w praworządym państwie.

Ponadto, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, istnienie wspomnianych rozbieżności w orzecznictwie na tle wykładni art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych prowadzi do wniosku, że przepis ten narusza zasadę prawidłowej legislacji wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Jedną z dyrektyw poprawnej legislacji jest zasada określoności prawa. Trybunał Konstytucyjny dokonał obszernej analizy wskazanej zasady w wyroku z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09 (OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138). W powołanym orzeczeniu Trybunał zwrócił uwagę, że w orzecznictwie konstytucyjnym "określoność prawa" funkcjonuje w rozumieniu szerokim, oznaczającym zarówno precyzyjność przepisu, jak i jasność prawa, które ma być zrozumiałe i komunikatywne dla jak największej liczby podmiotów. Wymóg zachowania określoności regulacji prawnej ma charakter dyrektywy ogólnosystemowej nakładającej na ustawodawcę obowiązek jej

optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien zatem dążyć do możliwie najlepszej realizacji wymogów składających się na tę zasadę.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w uzasadnieniu uchwały z dnia 13 listopada 2012 r. sygn.akt II OPS 2/12 Naczelny Sąd Administracyjny zasadnie zwrócił uwagę, że jednym z uprawnień, które składają się na treść prawa własności, jest uprawnienie każdego ze współwłaścicieli do udziału w podejmowaniu decyzji o zarządzie rzeczą będącą przedmiotem współwłasności. Prowadzi to do wniosku, że uprawnienie współwłaścicieli do udziału w podejmowaniu decyzji o zarządzie rzeczą wspólną jako istotny element treści prawa własności podlega ochronie na podstawie art. 64 ust. 1 Konstytucji. Oznacza to, iż norma, zgodnie z którą tylko jeden ze współwłaścicieli może, niezależnie od woli pozostałych, podjąć decyzję o dokonaniu czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu rzeczą wspólną, jest normą ograniczającą konstytucyjnie chronione prawo podmiotowe pozostałych współwłaścicieli. Wymaga także podkreślenia, że podmiotem upoważnionym do wprowadzania ograniczeń konstytucyjnych wolności lub praw jest ustawodawca (art. 31 ust. 3 Konstytucji). W przypadku prawa własności zasada ta ma szczególne znaczenie. Zgodnie bowiem z art. 64 ust. 3 Konstytucji "własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy". Przepis ten nie jest prostym powtórzeniem ogólnej regulacji wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz oznacza, że zasada wyłączności ustawy w ograniczaniu prawa własności ma jeszcze szerszy zakres i powinna być respektowana w jeszcze większym stopniu niż w przypadku innych wolności i praw konstytucyjnych. Wpływa z tego wniosek, iż źródłem ograniczenia wolności lub prawa - a w szczególności prawa własności - może być tylko jednoznaczna decyzja parlamentu odzwierciedlona w przepisie prawnym. Wyżej przedstawione uwagi prowadzą do wniosku, że jeżeli zamiarem ustawodawcy było powierzenie spółdzielni mieszkaniowej prawa do wykonywania zarządu nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni i właścicieli wyodrębnionych lokali, obejmującego zarówno czynności zwykłego zarządu, jak i czynności wykraczające poza ten zakres, powinien w sposób wyraźny i jednoznaczny uregulować to w przepisach ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) Rzecznik zwraca się z prośbą o zajęcie przez Panią Minister stanowiska odnośnie przedstawionego problemu, jak również o rozważenie celowości podjęcia pilnych działań legislacyjnych celem jego wyeliminowania poprzez jednoznaczne uregulowanie w przepisach ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zakresu zarządu, sprawowanego przez spółdzielnię mieszkaniową.

Rzecznik Praw Obywatelskich ma świadomość, że na mocy uchwały Sejmu RP z dnia 25 stycznia 2013r. powołana została Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego. Niemniej jednak z zapisu przebiegu posiedzenia Komisji w dniu 24 lipca 2013r. wynika, że Komisja zdecydowała o procedowaniu w pierwszej kolejności nad projektami ogólnego prawa spółdzielczego, nie zaś nad tymi projektami, które dotyczą spółdzielczości mieszkaniowej, i nadal prac w tej materii nie zakończyła.

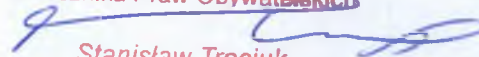
Wprawdzie projekt nowelizacji art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych został przygotowany przez Senat RP (druk senacki nr 761 z dnia 6 listopada 2014r.), w którym proponuje się (art. 1) nadanie nowego brzmienia zdaniu drugiemu art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zgodnie z którym: *"Przepisów ustawy o własności lokali o zarządzie nieruchomością wspólną nie stosuje się, z wyjątkiem art. 18 ust. 1, art.22-25 oraz art. 29 ust. 1 i 1a, które stosuje się odpowiednio."* Wydaje się jednak, że mimo zawartego w projekcie odesłania m.in. do odpowiedniego stosowania art. 22 ustawy o własności lokali, w praktyce nadal będą występowały problemy interpretacyjne dotyczące wykonywania czynności polegających na przeprowadzeniu remontu lub modernizacji nieruchomości wspólnej. W projekcie nie uregulowano także wszystkich kwestii związanych z trybem procedowania przez współwłaścicieli nad podjęciem uchwały wyrażającej zgodę na dokonanie czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu nieruchomością wspólną.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich opisany w niniejszym wystąpieniu problem wymaga pilnego rozwiązania, bowiem w konsekwencji może doprowadzić do paraliżu decyzyjnego w istotnych sprawach, a w szczególności zaś do zablokowania prowadzenia przez spółdzielnie mieszkaniowe prac remontowych i modernizacyjnych w zarządzanych przez nie nieruchomościach wspólnych.

Rzecznik będzie wdzięczny za poinformowanie o stanowisku Pani Minister zajęтым w tej sprawie.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich



Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich