



IV.7211.8.2018.KD

**Pan
Jerzy Kwieciński
Minister Inwestycji
i Rozwoju**

Szanowny Panie Ministrze

W piśmie z dnia 5 kwietnia 2018r. (znak IV.7211.54.2018.DZ) Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił Panu Ministrowi problem, powstały na tle przepisu art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2017r., poz. 1596 - dalej: ustawa nowelizująca), a dotyczący ustanienia z mocy tego przepisu członkostwa w spółdzielniach mieszkaniowych osób, które z uwagi na nieuregulowany stan prawny nieruchomości spółdzielczych posiadają jedynie ekspektatywę spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.

W udzielonej wówczas odpowiedzi Ministerstwa (pismo znak DM.5.6304.102.2018.MKS.1 z dnia 7 maja 2018r.) Rzecznik został powiadomiony, że w przypadku podjęcia decyzji o rozpoczęciu prac legislacyjnych w obszarze zmian w ustawie z 15 grudnia 2000r. o spółdzielniach mieszkaniowych, zagadnienie przedstawione przez Rzecznika będzie przedmiotem zmian zaproponowanych w projekcie. Jednocześnie jednak wyrażono pogląd, że dla zapewnienia stabilności systemu prawnego oraz mając na uwadze rzeczywiste usprawnienie funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych, podjęcie prac legislacyjnych mających na celu zmianę ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych uzależnione winno być od oceny funkcjonowania nowych przepisów w praktyce, przy czym ocena ta powinna być dokonana w odpowiedniej perspektywie czasowej.

W niniejszym piśmie Rzecznik chciałby wskazać na dalsze – prawdopodobnie nie przewidziane przez prawodawcę - skutki, jakie art. 4 ustawy nowelizującej wywarł w praktyce, i które zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich uzasadniają niezwłoczną ingerencję ustawodawcy.

Zgodnie z art. 4 ustawy nowelizującej członek spółdzielni, któremu w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu

mieszkalnego, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu albo prawo odrębnej własności lokalu oraz któremu nie przysługuje roszczenie o ustanowienie prawa odrębnej własności lokalu lub roszczenie o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, traci z tym dniem członkostwo w spółdzielni.

Zgodnie z tą normą, z dniem wejścia w życie ustawy członkostwo utracili także dotychczasowi członkowie tzw. spółdzielni popegeerowskich, które były zakładane w celu zarządzania przekazanym im mieniem, o którym mowa w art. 44 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1491 ze zm.). W myśl tego ostatniego przepisu (który zresztą był kilkakrotnie modyfikowany), grunty Zasobu zabudowane obiektami infrastruktury technicznej towarzyszącej budynkom mieszkalnym wraz z innym mieniem niezbędnym do korzystania z tej infrastruktury Krajowy Ośrodek może przekazać, w drodze umowy, nieodpłatnie na własność gminie albo spółdzielni utworzonej przez nabywców lokali określonych w art. 42 ust. 1 w celu administrowania budynkami, w których znajdują się te lokale.

Na podstawie wskazanej regulacji w przeszłości regułą było, że właściciele mieszkań w budynkach stanowiących poprzednio zasób likwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej zakładali spółdzielnie mieszkaniowe, którym przekazywana była ww. infrastruktura techniczna i które administrowały budynkami. Obecnie, w znakomitej większości przypadków właściciele lokali utracili z mocy prawa członkostwo w takich spółdzielniach, ponieważ nie przysługuje im spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu albo prawo odrębnej własności lokalu oraz roszczenie o ustanowienie prawa odrębnej własności lokalu lub roszczenie o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego w ramach omawianych spółdzielni. Spółdzielnie te po prostu z założenia nie miały w swoich zasobach lokali, do których tego typu prawa mogły przysługiwać ich członkom.

W efekcie spadku liczby członków spółdzielni poniżej ustawowego minimum na skutek działania art. 4 ustawy nowelizującej, spółdzielnie te muszą zostać postawione w stan likwidacji. Takie też jest stanowisko Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa (pismo do Spółdzielczego Regionalnego Związku Rewizyjnego w Białymstoku z dnia 12 grudnia 2017r. , znak DM.5.6304.249.2017.MKS.1Z, kopia w załączeniu).

Rzecznik Praw Obywatelskich, z uwagi na wpływające do niego skargi obywateli dotyczące tej sprawy, zwrócił się do Krajowej Rady Spółdzielczej z prośbą o wyjaśnienia, dotyczące sposobu likwidacji spółdzielni, skutków tej likwidacji oraz skali zjawiska. Kopię udzielonych przez Krajową Radę Spółdzielczą wyjaśnień przekazuję w załączeniu. Wskazują one przede wszystkim na trudności proceduralne związane z przeprowadzaniem procesem likwidacji spółdzielni oraz wiążącymi się z tym – także dla mieszkańców

budynków i byłych członków spółdzielni – kosztami. Podkreślona została nieracjonalność tego rozwiązania – likwidacja omawianych spółdzielni spowoduje zasadnicze problemy z bieżącym administrowaniem nieruchomościami, a z uwagi na położenie budynków zazwyczaj z dala od większych miast, ze znalezieniem profesjonalnego zarządcy nieruchomości. Dla mieszkańców budynków „popeegerowskich” zaistniały stan rzeczy jest niezrozumiały, a powody, dla których dobrze funkcjonujące spółdzielnie administrujące ich mieniem mają być likwidowane są całkowicie nieracjonalne. Krajowa Rada Spółdzielcza sygnalizuje, że z uwagi na brak zainteresowania likwidacją ze strony byłych członków i zarządów spółdzielni, a także brak środków finansowych na przeprowadzenie likwidacji, w praktyce może ona nie zostać w ogóle realizowana. Powstaje zatem pytanie, czy, i w jaki sposób, resort inwestycji i rozwoju, któremu służą określone uprawnienia kontrolne względem spółdzielni mieszkaniowych, zamierza monitorować i egzekwować realizację obowiązku likwidacji omawianego typu spółdzielni.

Nie można ponadto, zdaniem Rzecznika, wykluczyć na gruncie przepisów ustawy – Prawo spółdzielcze dotyczących likwidacji spółdzielni, że majątek likwidowanej spółdzielni zostanie przekazany innym podmiotom niż byli członkowie. W takiej zaś sytuacji powstaje realne zagrożenie dla właściwego utrzymania zasobów mieszkaniowych, skoro majątkiem tym jest właśnie infrastruktura techniczna, niezbędna dla utrzymania w należyтым stanie substancji mieszkaniowej. Bez wątplenia przekazanie tej infrastruktury podmiotom prywatnym, działającym w oparciu o kryterium zysku może wypłynąć na wysokość opłat związanych z utrzymaniem nieruchomości mieszkaniowych, należnych od właścicieli lokali.

Z pisma Krajowej Rady Spółdzielczej wynika, że analogiczny problem dotyczy także spółdzielni domów jednorodzinnych, w których po wybudowaniu domów i przeniesieniu własności na członków również nie występuje pomiędzy spółdzielnią a jej członkiem węzeł majątkowy, o jakim mowa w art. 4 ustawy nowelizującej.

Warto ponadto zwrócić uwagę, iż przedstawiona problematyka już obecnie stała się przedmiotem rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych pierwszej instancji. Rozbieżna wykładnia dotyczy okoliczności, czy prawa, wymienione w art. 4 ustawy nowelizującej, muszą być pochodne od pierwotnego majątku spółdzielni czy też nie (innymi słowy, czy wystarczy dla zachowania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej jakiegokolwiek prawo do lokalu będącego w zasobach dowolnej spółdzielni i zlokalizowanego w dowolnym miejscu). Kwestia ta została odmiennie (przy zbliżonych okolicznościach faktycznych) rozstrzygnięta przykładowo w wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 14 marca 2018r. (sygn. IC 26/18, Lex nr 2483187) oraz w wyroku z dnia 10.04.2018r. Sądu Okręgowego w Olsztynie (sygn. IC 25/18, Lex nr 2483201).

Należy również wskazać, że rozwiązanie przyjęte w art. 4 ustawy nowelizującej jest krytykowane także przez dotychczasowych członków tzw. oczekujących oraz przez osoby, które są aktywne i zaangażowane w bieżące sprawy spółdzielcze, pomimo tego, że swoje prawo do lokalu darowały np. dorastającym dzieciom. Osoby te nie mogą zrozumieć powodów, dla których obecnie odebrano im członkostwo w spółdzielniach mieszkaniowych, z którymi były i są związane nierzadko przez całe dorosłe życie. Do Biura Rzecznika wpływają liczne skargi od osób będących w takiej sytuacji.

Wszystkie przytoczone powyżej okoliczności wskazują w ocenie Rzecznika na pilną potrzebę rozważenia zmiany treści art. 4 ustawy nowelizującej, ponieważ wywołuje on daleko idące, niekorzystne skutki dla obywateli, których, na co wskazuje przebieg procesu legislacyjnego, ustawodawca raczej nie przewidział. Ocena funkcjonowania tego akurat uregulowania nie wymaga uzyskania „odpowiedniej perspektywy czasowej”, ponieważ owe negatywne skutki stały się zauważalne już z momentem wejścia w życie tej ustawy, kiedy to doszło do utraty członkostwa z mocy art. 4.

Nie bez znaczenia jest ponadto fakt – podniesiony również we wskazanym wyżej piśmie Ministerstwa z 7 maja 2018r. – że w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk sejmowy nr 1624), stanowiącym podstawę uchwalonego później tekstu, kwestie dotychczasowego członkostwa były uregulowane odmiennie, ponieważ Ministerstwo dostrzegało potrzebę respektowania konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich ostatecznie przyjęte w art. 4 ustawy nowelizującej rozwiązanie pozostaje w sprzeczności nie tylko ze wspomnianą zasadą ochrony praw nabytych, ale również wzbudzi zasadnicze wątpliwości co do zgodności z zagwarantowaną w art. 58 Konstytucji wolnością zrzeszania się.

Wskazane zastrzeżenia natury konstytucyjnej również przemawiają za potrzebą pilnego podjęcia analizy w zakresie zasadności zmiany treści art. 4 ustawy nowelizującej.

Dlatego też działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 958 ze zm.) przekazuję powyższe uwagi z uprzejmą prośbą o poinformowanie Rzecznika o zajętych w tej sprawie przez Pana Ministra stanowisku.

Z poważaniem

(Stanisław Trociuk)

Załączniki:

1. kopia pisma KRS z 15.03.2018r.
2. kopia pisma Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa z 12.12.2017r.