



PREZES  
PROKURATORII GENERALNEJ  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
*Leszek Bosek*

KR-51-103/17/MWI  
W / 5508 / 17

Warszawa, 2017.03. 02

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. ....

Data wpływu **02. 03. 2017** .....

**Pan Adam Podgórski**  
**Zastępca Szefa**  
**Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej**  
ul. Wiejska 4/6/8  
00-902 Warszawa

*Szanowny Panie Ministrze*

W odpowiedzi na pismo z dnia 31 stycznia 2017 r., znak: GMS-WP-173-27/17, dotyczące zaopiniowania **poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz ustawy – Prawo spółdzielcze** (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Jarosław Sachajko), w załączeniu przekazuję opinię Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej do przedłożonego projektu.

2 *[signature]*  
Wz. PREZESA  
Prokuratorii Generalnej  
Rzeczypospolitej Polskiej  
*[signature]*  
Artur Woźnicki

**Otrzymują:**

- 1) adresat – 1 egz.,
- 2) a/a – 1 egz.

**Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych  
oraz ustawy – Prawo spółdzielcze**

W związku z otrzymaniem do zaopiniowania *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz ustawy – Prawo spółdzielcze*, zauważa się, co następuje.

Autor projektu akcentuje potrzebę zmian koniecznością upodmiotowienia członka spółdzielni i pokrótce przedstawia „*obraz patologii polskiej spółdzielczości mieszkaniowej [który] wskazuje na nagłą potrzebę doprecyzowania, rozszerzenia lub uzupełnienia przepisów zawartych w dotychczasowej ustawie w celu upodmiotowienia jej członków*” i postuluje wprowadzenie szeregu zmian o bardzo różnym charakterze, od systemowych po kazuistyczne.

W świetle zakresu i rangi projektowanych zmian, istotną wadą projektu jest brak przepisów przejściowych. Niezależnie bowiem od tego, czy rzeczywiście istnieje potrzeba aż tak szerokiej i kazuistycznej regulacji, to nie ulega wątpliwości, że niezbędne jest, aby adresaci projektu wiedzieli, jaki jest wpływ znówelizowanej ustawy na stosunki dotychczasowe między spółdzielnią, jej organami, członkami spółdzielni, kontrahentami itp.

Tymczasem 30-dniowe *vacatio legis* okaże się niewystarczające do dostosowania funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych do nowych przepisów, szczególnie że nakładają one na organy spółdzielni szereg nowych obowiązków, bądź modyfikują w znacznym zakresie dotychczasowe zadania. Podkreślić trzeba, że projektowany w art. 54 ust. 1 termin 6 miesięcy na zmianę statutu może być terminem liczonym od wejścia w życie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r., właśnie ze względu na wprowadzenie zmian „bezpośrednio” w tej ustawie, a nie opracowanie przepisów przejściowych; analogicznie odnośnie terminów wskazanych w ust. 2 i 3 art. 54.

Istotne zastrzeżenia – w ujęciu legislacyjnym - związane są także ze zmianą przepisów zawartych w rozdziale 8 „Przepisy przejściowe i końcowe”. Jakkolwiek, niestety, były one zmieniane od uchwalenia ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w 2000 r., to jednak nie jest właściwe dalsze ich zmienianie, bowiem odnoszą się one co do istoty do stanu z dnia 24 kwietnia 2001 r. (daty wejścia w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych), w tym istniejących w tej dacie hipotek (art. 44).

Zakwestionowania wymaga przy tym wprowadzanie do porządku prawnego przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją (a to odnosi się do projektowanej regulacji art. 44 ust. 1<sup>1</sup>, która jest literalnym powtórzeniem tego przepisu będącego przedmiotem negatywnej oceny Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z dnia 21 grudnia 2005 r. sygn. akt SK 10/05).

Nadto, w świetle zakresu projektowanych zmian nie wydaje się skorelowane z nimi przywrócenie treści art. 35 ust. 4, art. 35 ust. 4<sup>2</sup>, art. 44 ust. 2<sup>1</sup>, art. 44 ust. 2 w brzmieniu obowiązującym przed ich uchYLENIEM.

W kontekście braku niezbędnego czasu na dostosowanie się do nowych regulacji, wskazać także należy, że projektodawcy wprowadzają sankcje karne za niewykonywanie nowych obowiązków, w związku z czym także należałoby zapewnić odpowiedni czas na przygotowanie się do realizacji tych obowiązków (jakkolwiek przynajmniej w części sankcje te wydają się

niewspółmierne do „przewinienia” – np. niewykonanie obowiązków z art. 8<sup>1</sup> ust. 2 projektu (podjęcie przez walne zgromadzenie spółdzielni uchwały przyjmującej koszt wykonania kopii jednej strony na podstawie oceny kalkulacji przedstawionej przez zarząd) podlega karze grzywny nie niższej niż 5 tysięcy złotych; w tym przypadku nie wiadomo nadto czy kara ta ma odnosić się do organu kolegialnego jakim jest rada nadzorcza spółdzielni, czy też poszczególnych jej członków, czy też może dotyczyć ma także członków zarządu; analogiczne wątpliwości co do osób mających być ukaranymi związane są z regulacją art. 8<sup>1</sup> ust. 3, nakładający na spółdzielnię obowiązek prowadzenia strony internetowej z podziałem na część ogólnodostępną i część tylko dla członków – nie wiadomo czy karze będzie podlegał brak strony internetowej, czy też brak powyższego podziału tej strony).

Uzasadnienie projektu wskazuje, że jest to projekt obywatelski, zatem winieni spełniać warunki ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. Nr 62, poz. 688, z późn. zm.), w tym także powinien odpowiadać wymogom zawartym w Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, w tym jego art. 34 ust. 2, zgodnie z którym uzasadnienie projektu ustawy powinno m.in. przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana, wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne.

Autor projektu enigmatycznie napisał, że „Projekt nie powoduje bezpośrednich skutków finansowych dla budżetu państwa lub budżetu jednostek samorządowych i jest projektem obywatelskim”. Zaznaczyć jednak trzeba, że z obowiązku przedstawienia skutków finansowych nie wynika konieczność ich podziału na pośrednie i bezpośrednie, zaś z projektu jednoznacznie wynika, że będzie oddziaływał on na budżet Państwa, chociażby poprzez automatyczne zwolnienie z opłat sądowych - przewidziane w art. 49<sup>1</sup> projektu (z kwoty zależnej od wartości przedmiotu sprawy na kwotę 30 zł; przy czym odnosząc się do tej zmiany zbędne jest wskazywanie, że sąd orzeka o kosztach w wyroku w pierwszej instancji), czy też w art. 27<sup>3</sup> w ust. 2 pkt 5 (opłata od pozwu 30 zł), wprowadzenie nowych wykroczeń (np. art. 45 ust. 4) czy też przestępstw (art. 27<sup>5</sup> projektu), generujących nowe, w stosunku do stanu aktualnego postępowania prowadzone przez sądy, a w konsekwencji wydatki z budżetu państwa.

W kontekście potencjalnych kosztów mogących obciążać Skarb Państwa, projektodawcy winni mieć na uwadze regulacje art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa w sytuacji, gdy szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

Mając na uwadze materię ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zasadne jest takie przygotowanie projektu, aby wykluczyć, a przynajmniej zminimalizować ewentualność ich niezgodności z Konstytucją lub ustawą.

Wielokrotnie używane (począwszy od art. 1 ust. 1 projektu) sformułowanie „mienie wspólne” nie zostało zdefiniowane, a nadto jest używane w różnych kontekstach (np. w art. 4 ust. 1 „mienie spółdzielni służące jej członkom do wspólnego użytku”). Tymczasem zasadniczą część projektu odnosi się do zarządzania tym mieniem wspólnym, a różne jego ujęcie powoduje, że nie jest ono tożsame z nieruchomością wspólną w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy o własności lokali. Dalszej analizy wymaga zastosowanie w projekcie ustawy sformułowania „mienie wspólne”, które abstrahuje od obecnej terminologii ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz ustawy o własności lokali - obecne regulacje ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nawiązują bowiem do siatki pojęciowej ustawy o własności lokali i operują sformułowaniem „nieruchomości wspólnej”.

W świetle przepisów ustawy o własności lokali (a także ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych) „powstanie” wspólnoty powiązane jest z pierwszym wyodrębnieniem w danej zabudowanej nieruchomości odrębnej własności lokalu. W związku z czym w przypadku takich spółdzielni, w których nieruchomościach wyodrębniono już odrębną własność lokali od strony formalnej „powstały” już wspólnoty mieszkaniowe. Znaczna część obecnych regulacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych odnosi się właśnie do tego rodzaju sytuacji. Dlatego też dalszej analizy wymagają te regulacje projektu, które odnoszą się do „powstania” wspólnoty mieszkaniowej, także w kontekście przepisów ustawy o własności lokali. Jako przykład można podać projektowany art. 1 ust. 3 ostatnie zdanie, zgodnie z którym w wypadku powstania w nieruchomości wspólnoty mieszkaniowej wszelkie umowy dotyczące sprawowania zarządu przez spółdzielnię tracą ważność z dniem powzięcia uchwały o wyborze zarządcy nieruchomości z mocy przepisów ustawy o własności lokali – tymczasem ustawa ta nie obliguje do podjęcia takiej uchwały o wyborze zarządcy (a tylko w nieruchomościach, w których lokali wyodrębnionych, wraz z lokalami niewyodrębnionymi, jest więcej niż siedem, właściciele lokali są obowiązani podjąć uchwałę o wyborze jednoosobowego lub kilkuosobowego zarządu – a nie zarządcy, jak napisano w projekcie).

Przepis art. 1 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w stanowi, że spółdzielnia ma obowiązek zarządzania nieruchomościami stanowiącymi jej mienie lub nabyte na podstawie ustawy mienie jej członków. Projektowana regulacja tego przepisu pomija natomiast obowiązek zarządzania mieniem samej spółdzielni, a projektodawcy wprowadzają jednocześnie określenie „administrowanie mieniem członków spółdzielni”, „czynności administrowania zasobami spółdzielni i członków posiadających odrębną własność”, co sugeruje, że chodzi o inny zakres działań, niż dotychczasowe „zarządzanie”.

Dalsze wątpliwości w powyższym zakresie wiążane są z projektowaną regulacją art. 8 ust. 3 podającą przykładowy katalog czynności zarządu zwykłego i ust. 4 (omyłkowo oznaczonego jako ust. 5), który w sposób dosyć opisowy i bez zachowania konsekwencji terminologicznej odnosi się m.in. do administrowania i podejmowania działań związanych z eksploatacją mienia spółdzielni, czynności związanych z administracją, rozporządzenia rzeczą wspólną, wykraczających poza zakres zwykłej eksploatacji nieruchomości. Z tej wielości terminologii nie wynika jednoznacznie, ani co należy rozumieć przez „zarządzanie” oraz „administrowanie” i czy pojęcie te używane są zamiennie, jak też niezbyt klarownie rysuje się podział na czynności zwykłego zarządu oraz czynności przekraczające ten zarząd.

Zmiana dotycząca art. 1 ust. 1 wyłącza spod regulacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych „lokale o innym przeznaczeniu”, gdyż wskazane w projekcie ust. 1 garaże nie wypełniają zakresu pojęciowego „lokali o innym przeznaczeniu” (np. lokali użytkowych). Nie wiadomo jednocześnie, czy (a jeżeli tak, to w jaki sposób) spółdzielnia ma zarządzać lokalami o innym przeznaczeniu nie będącymi garażami, które są dotychczas w zasobie spółdzielni.

Projekt ustawy zakłada również zapewnienie transparentności działalności organów spółdzielni w drodze zamieszczania informacji za pomocą strony internetowej [por. art. 1 pkt 14) i 15) projektu ustawy]. Ideę zapewnienia dostępu do informacji za pomocą stron internetowej w dobie rozwoju technik informacyjnych należy ocenić pozytywnie, niemniej jednak właściwa regulacja musi uwzględniać szereg okoliczności, w tym przede wszystkim okoliczność, jakie dane są zamieszczane na stronie internetowej.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że projektowane brzmienie art. 8<sup>1</sup> ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych zakłada, że „Spółdzielnia mieszkaniowa ma obowiązek prowadzić stronę internetową” (podkreślenie – Prokuratoria

Generalna Rzeczypospolitej Polskiej). Natenczas obowiązujące przepisy, zakładają *powinne zachowania* organów spółdzielni („Statut spółdzielni mieszkaniowej, regulaminy, uchwały i protokoły obrad organów spółdzielni, a także protokoły lustracji i roczne sprawozdanie finansowe powinny być udostępnione na stronie internetowej spółdzielni”). Jak zauważano w doktrynie „Udostępnianie na stronie internetowej dokumentów wymienionych w art. 8<sup>1</sup> ust. 3 u.s.m. stanowi powinność, a nie obowiązek spółdzielni (brak sankcji).”<sup>1</sup>. Jeżeli zamiarem projektodawców było nałożenie na organy spółdzielni obowiązku prowadzenia strony internetowej, wówczas obowiązek taki powinien być opatrzony właściwą sankcją, w przeciwnym razie przepis powyższy w istocie sprowadza się do *powinnych zachowań* organów spółdzielni (a zatem tak, jak dotychczas), ewentualnie - może być traktowany najwyżej w kategorii deklaracji obowiązku organów spółdzielni do prowadzenia strony internetowej.

Podobne wątpliwości budzi zaproponowane brzmienie art. 8<sup>1</sup> ust. 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, zgodnie z którym „Zamieszczenie na stronie internetowej informacji, o których mowa w ust. 4 i 5 jest obowiązkiem zarządu spółdzielni i następuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 8 dni od dnia ich powstania” (podkreślenie – Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej).

Zaproponowana regulacja w art. 1 pkt 15) projektu ustawy wylicza liczne informacje jakie „winny być” udostępniane na stronie internetowej spółdzielni. Niektóre z nich mogą być interpretowane szeroko (np. „dane adresowe i kontaktowe”, „skład organów”), a w konsekwencji nie wykluczone jest, że mogą one obejmować dane chronione, w tym dane osobowe. W tym miejscu Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej poddaje pod rozważanie treść przepisów art. 1 pkt 15) projektu ustawy w szczególności w kontekście wymogów art. 23 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>2</sup>.

W art. 1 pkt. 12) projektu ustawy, proponuje się zmianę brzmienia art. 8 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, w ten sposób, że wprowadza się sformułowanie „Statut spółdzielni mieszkaniowej musi zawierać przepisy regulujące stosunki prawne między członkami spółdzielni a zarządem oraz przepisy regulujące postępowanie zarządu w obszarze gospodarczym określanym na każdy rok przez walne zgromadzenie.”. W kontekście powyższego, w ocenie Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, należałoby rozważyć zmianę powyższego wyrażenia - „musi zawierać przepisy” – na np. „Statut spółdzielni mieszkaniowej zawiera przepisy”, już z tego względu, że czytelną intencją projektodawców jest, aby elementem konstytutywnym statutu spółdzielni mieszkaniowej były powyższe przepisy, tj. regulujące stosunki prawne między członkami spółdzielni a zarządem oraz przepisy regulujące postępowanie zarządu w obszarze gospodarczym określanym na każdy rok przez walne zgromadzenie. W konsekwencji przepisy powyższe stanowią element statutu, a zatem każdy statut je zawiera, a nie - „musi” je zawierać.

W projekcie uchwytnie są błędy i omyłki literackie. I tak w art. 1 pkt. 5) projektu ustawy w zdaniu drugim zaproponowano brzmienie art. 3 ust. 1<sup>1</sup> ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych „Przystąpienie spadkobiercy do spółdzielni w wypadku gdy nie jest jej członkiem jest dobrowolne, i musi być potwierdzone złożeniem deklaracji członkowskiej na piśmie oraz podjęta uchwała rady nadzorczej pod rygorem nieważności”. Podobnej natury zastrzeżenia budzi zaproponowane w art. 1 pkt 18) projektowanej ustawy brzmienie nowego art. 82a ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych: „Art. 82a. 1. Członkowie innych niż zarząd organów spółdzielni pełnią swoje funkcje społecznie, z tym że statut może przewidywać

<sup>1</sup> A. Stefaniak, kom. do art. 8 w: Komentarz do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, [w:] Prawo spółdzielcze. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz. LEX, 2014.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych. (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 922).

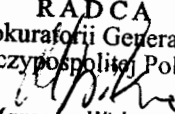
dietę za udział w posiedzeniach, które jest wypłacane w formie miesięcznego ryczałtu bez względu na ilość posiedzeń i nie może być większe niż minimalne wynagrodzenie za pracę, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.” (powyższe podkreślenia – Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej).

Część regulacji ma charakter postulatu i nie wnosi treści normatywnych - jako przykład podać można projektowane zdanie drugie art. 1 ust. 1<sup>1</sup>, przy czym odnosi się tylko do zarządu spółdzielni, a nie innych podmiotów uczestniczących w działalności spółdzielni (np. pracownicy spółdzielni już tym postulatem nie są objęci).

Niektóre regulacje (np. art. 3 ust. 1<sup>1</sup>) odnosi się do kwestii już uregulowanych lecz w sposób ogólny, który obejmuje także kazuistycznie wymienione przypadki.

Pewna część regulacji jest sformułowana w sposób utrudniający zrozumienie intencji projektodawców, nie wspominając już o prawidłowej realizacji przepisu – nie wiadomo np. co projektodawca miał na myśli pisząc w art. 4 1 i ust.2 ostatnie zdania, że *„Opłaty winny być oszacowane w taki sposób, aby ich kalkulacja pokrywała się z kosztami w miejscu ich powstania.”*

Nieaktualne są publikacje aktów normatywnych do których następuje odwołanie w projekcie.

RADCA  
Prokuratury Generalnej  
Rzeczypospolitej Polskiej  
  
Marzena Witkowska