RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 27/11/2007r.

RPO-508065-V-KD/05

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22827 64 53

Pan Cezary Grabarczyk

Minister Infrastruktury

Szanowny Panie Ministrze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od obywateli, będących właścicielami domów jednorodzinnych, wybudowanych w przeszłości w ramach spółdzielni mieszkaniowej, dotyczące zasadności obciążania ich - z mocy samego prawa - kosztami eksploatacji i utrzymania nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni, które są przeznaczone do wspólnego korzystania przez osoby zamieszkujące w określonych budynkach lub osiedlu. Problem został zbadany przez Rzecznika Praw Obywatelskich i należy stwierdzić, iż konstrukcja prawna, zawarta w przepisach ustawy z dnia 15 grudnia 2001 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2003r., Nr 116, poz. 1119 ze zm.), może w praktyce prowadzić do niezasadnego obciążania właścicieli domów jednorodzinnych, niebędących członkami spółdzielni mieszkaniowej, zobowiązaniami spółdzielni.

Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2001r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2003r., Nr 116, poz. 1119 ze zm.) stanowi, że domem jednorodzinnym w rozumieniu ustawy jest dom mieszkalny, jak również samodzielna część domu bliźniaczego lub szeregowego przeznaczona przede wszystkim do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Do domów jednorodzinnych stosuje się przepisy ustawy dotyczące lokali. Ustawa nakazuje do domów jednorodzinnych stosować wprost przepisy o lokalach, nie jest więc możliwe uwzględnienie odrębności związanych z posiadaniem na własność domu, co w praktyce może mieć istotne, krzywdzące dla omawianej grupy właścicieli, skutki.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 4 zd. drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych właściciele lokali niebędący członkami spółdzielni są obowiązani uczestniczyć w wydatkach związanych z

eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości, stanowiących mienie spółdzielni, które są przeznaczone do wspólnego korzystania przez osoby zamieszkujące w określonych budynkach lub osiedlu. Cel tego uregulowania jest zrozumiały i uzasadniony. Chodzi o to, aby osoby, które wprawdzie nie są członkami spółdzielni i które, co do zasady, nie mają obowiązku partycypować w jakichkolwiek wydatkach spółdzielni, poza tymi, które wynikają bezpośrednio z utrzymania i eksploatacji ich lokali oraz nieruchomości wspólnych, uczestniczyły jednak także w wydatkach ponoszonych przez spółdzielnię na nieruchomości stanowiące jej wyłączny majątek, ale użytkowane *de facto* także przez wskazana grupę właścicieli. Są to najczęściej drogi wewnątrzosiedlowe, parkingi, tereny zielone, place zabaw itp. Nałożenie na wskazaną grupę właścicieli lokali obowiązku partycypowania w kosztach utrzymania tego typu nieruchomości, stanowiących mienie innego podmiotu (spółdzielni mieszkaniowej) jest zasadne, jeżeli osoby te faktycznie korzystają z tych nieruchomości.

W praktyce, jak wynika ze skarg wpływających do Biura Rzecznika, zdarza się jednak, iż przepis art. 4 ust. 4 zd. drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, stanowi podstawę do obciążania właścicieli lokali niebędących członkami spółdzielni, wydatkami ponoszonymi na jej nieruchomości, pomimo, iż osoby te nie korzystają z tych nieruchomości. Problem ten ujawnia się właśnie w przypadku właścicieli domów jednorodzinnych budowanych w ramach spółdzielni mieszkaniowej, którzy nie są członkami spółdzielni, nie posiadają żadnych nieruchomości ani urządzeń, które stanowiłyby współwłasność tych osób i spółdzielni, a jedyne nieruchomości stanowiące mienie spółdzielni i teoretycznie przeznaczone do wspólnego korzystania, np. place zabaw, parkingi, nieużytki, z których właściciele domów jednorodzinnych niebędący członkami spółdzielni nie korzystają i nie muszą korzystać. Z doświadczeń Biura Rzecznika wynika, że wskazany przepis art. 4 ust.4 zd. drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest jednolicie interpretowany przez sądy w ten sposób, iż chodzi w nim o obowiązek partycypowania w kosztach utrzymania nieruchomości, z których choćby hipotetycznie mogą korzystać właściciele lokali niebędący członkami spółdzielni, niezależnie od tego, czy w rzeczywistości faktycznie z nich korzystają. W konsekwencji - przepis ten może prowadzić w praktyce do sytuacji, w której określone osoby są zobowiązane uiszczać spółdzielni mieszkaniowej opłatę za stworzenie im - wbrew ich woli - możliwości korzystania z określonego terenu, z którego nie korzystają. Przy takim założeniu, spółdzielnia mieszkaniowa może obciążyć właścicieli lokali niebędących członkami spółdzielni kosztami utrzymania każdej nieruchomości niezabudowanej (także nieużytku), gdyż hipotetycznie może być również wykorzystywana przez właścicieli lokali.

Ponadto należy zwrócić uwagę na nieprecyzyjną redakcję art. 4 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W zd. pierwszym, określającym obowiązek właścicieli lokali niebędących członkami spółdzielni mieszkaniowych dotyczący ich lokali oraz nieruchomości wspólnych, posłużono się sformułowaniem „pokrywanie kosztów związanych z eksploatacją i

utrzymaniem". Natomiast w zdaniu drugim, dotyczącym nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni, ale przeznaczonych do wspólnego korzystania, posłużono się sformułowaniem „uczestniczenie w wydatkach związanych z eksploatacją i utrzymaniem". Nie wiadomo jednak, jaki jest wzajemny stosunek pomiędzy tymi sformułowaniami i jakiemu celowi służyć miało każde z nich. Wydaje się, iż to drugie pojęcie ma zakres węższy i nie powinno obejmować takich kosztów spółdzielni, jak szeroko rozumiane koszty zarządu - wynagrodzenia dla pracowników, zakup materiałów biurowych, utrzymanie biura i pomieszczeń gospodarczych spółdzielni. W praktyce jednak wszystkie te koszty również są w części „przerzucane" na omawianą grupę właścicieli lokali. Sytuacja ta budzi uzasadniony sprzeciw zainteresowanych osób. Podnoszą one, że uzyskanie własności domu jednorodzinnego od spółdzielni mieszkaniowej nie ma - z uwagi na treść art. 4 ust. 4 zd. drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych - realnego wpływu na zakres ich obowiązków finansowych wobec spółdzielni, bowiem pomimo braku związania ze spółdzielnią stosunkiem członkostwa, nadal zmuszane są do ponoszenia kosztów jej funkcjonowania (w tym również utrzymania pracowników, biura itp.). W załączeniu przekazuję kopię wyroku sądowego, którego treść ilustruje istotę opisanego problemu. Warto podkreślić, iż w orzecznictwie sądowym dotyczącym omawianego przepisu nie wystąpiły dotąd rozbieżności, które mogłyby uzasadniać inną, korzystniejszą dla omawianej grupy właścicieli lokali, wykładnię tego przepisu.

Wskazać należy, iż przedstawiony wyżej problem, dotyczący *de facto* ponoszenia kosztów funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowej przez osoby nie związane z nią żadnym stosunkiem prawnym, nie występował na gruncie Prawa spółdzielczego, które również przewidywało nabycie prawa własności domów jednorodzinnych od spółdzielni mieszkaniowej. Zgodnie z art. 235 § 4 Prawa spółdzielczego, w brzmieniu obowiązującym do dnia 15.01.2003r. po przeniesieniu własności domów wspólne urządzenia wodne, kanalizacyjne, ogrzewcze oraz inne urządzenia podobne stawały się współwłasnością właścicieli domów. Do tej współwłasności stosowało się odpowiednio art. 136 § 2 Kodeksu cywilnego. Prawo spółdzielczego nie regulowało natomiast kwestii korzystania przez właścicieli domów z nieruchomości spółdzielczych, które nie stawały się z mocy wskazanego przepisu przedmiotem współwłasności. W tym zakresie miały zatem zastosowanie ogólne reguły Kodeksu cywilnego, dotyczące korzystania z cudzej własności, w szczególności więc zasady takiego korzystania mogły być ustalone w umowie.

Warto również podkreślić, iż obowiązku analogicznego do określonego w art. 4 ust. 4 zd. drugie, nie nakłada na właścicieli ustawa z dnia 24 czerwca 1994r. o własności lokali (Dz.U. z 2000r., Nr 80, poz. 903 ze zm.). W „zwykłej" wspólnocie mieszkaniowej, powstałej na podstawie przepisów tej ustawy, właściciele lokali korzystając z cudzego gruntu albo z cudzych urządzeń oczywiście ponoszą tego koszty, ale w oparciu o ogólne reguły prawa cywilnego, czyli przede wszystkim na podstawie stosownej umowy (najmu, dzierżawy itp.). Nie powstaje wówczas

sytuacja, w której właściciel zmuszony jest ponosić koszty cudzej działalności, nie otrzymując z zamian żadnego świadczenia ekwiwalentnego.

W związku z omawianą problematyką warto również zasygnalizować jeden jeszcze problem, dotyczący wykładni art. 26 i art. 27 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w przypadku domów jednorodzinnych w zabudowie szeregowej (tzw. segmentów). Ponieważ art. 2 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nakazuje do domów jednorodzinnych stosować wprost (a nie odpowiednio) przepisy ustawy dotyczące lokali, domy w zabudowie szeregowej traktowane są w istocie jak lokale w budynku wielomieszkaniowym. W związku z tym właściciel domu jednorodzinnego w zabudowie szeregowej, niebędący członkiem spółdzielni, musi godzić się na to, że spółdzielnia sprawuje z mocy ustawy zarząd (art. 27 ust. 2 ustawy) nieruchomością na którą składają się wszystkie domy w zabudowie szeregowej i ponosić z tego tytułu określone koszty. Tym samym właściciel domu w zabudowie szeregowej nie może swobodnie decydować o sposobie zarządzania przedmiotem swojej własności. Ze skarg wpływających do Rzecznika wynika, że w praktyce właściciele takich domów sami sprawują zarząd (we własnym zakresie zapewniają dostawę wody, gazu, wywóz śmieci i innych nieczystości), a mimo to muszą uczestniczyć w kosztach „zarządu" sprawowanego przez spółdzielnię mieszkaniową. Również i w tym wypadku, nieuwzględnienie przez ustawodawcę specyfiki domów jednorodzinnych, w tym zwłaszcza w zabudowie szeregowej i nakaz stosowania do nich wprost przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dotyczących lokali, prowadzi w praktyce do niesłusznego przerzucania na właścicieli domów kosztów funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowej.

W świetle powyższych uwag, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zasadne jest przeanalizowanie potrzeby doprecyzowania (bądź zmiany) treści przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, tak, aby uwzględniały one odrębny od lokali w budynkach wielomieszkaniowych charakter domów jednorodzinnych i wykluczały w praktyce możliwość obciążania właścicieli domów jednorodzinnych, niebędących członkami spółdzielni mieszkaniowej kosztami takiej działalności spółdzielni, z której nie czerpią oni żadnej korzyści.

Dlatego też, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147), zwracam się z prośbą o przedstawienie stanowiska Pana Ministra w przedstawionej sprawie.

zał. 1

Łączę wyrazy szacunku

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich