



Warszawa, 14/12/2007r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-560232-V-SK/07

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan

prof. Zbigniew Ćwiąkałski

Minister Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze

Na tle skarg wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, dotyczących konsekwencji kolejnych nowelizacji przepisów regulujących funkcjonowanie organizacji spółdzielczych oraz wiążących się z nimi wyroków Trybunału Konstytucyjnego, zaistniały wątpliwości, co do obowiązywania art. 108a ustawy z dnia 16 września 1982r. Prawo spółdzielcze (*Dz.U. z 2003r., Nr 188, poz. 1848 ze zm.*) oraz art. 49 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o spółdzielniach mieszkaniowych (*Dz.U. z 2003r., Nr 119, poz. 1116ze zm.*).

I. W tekście pierwotnym ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przewidziano tryb nieprocesowy dla realizacji roszczenia o przeniesienie własności lokalu. Przepis art. 49 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, stanowiący o trybie nieprocesowym, jako właściwym dla orzekania o żądaniu przeniesienia własności lokalu został uchylony z dniem 1 stycznia 2002r. ustawą z dnia 19 grudnia 2002r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (*Dz.U. z 200r., Nr 154, poz. 1802*). Od tego momentu roszczenie o przeniesienie własności lokalu, uregulowane w art. 12 i 17¹⁴ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, mogło być dochodzone na zasadach ogólnych, w drodze powództwa o stwierdzenie obowiązku spółdzielni mieszkaniowej do złożenia oświadczenia woli określonej treści.

Niemniej, Trybunał Konstytucyjny uznał uchylenie przepisu art. 49 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych za niezgodne z Konstytucją RP (*wyrok z 20 kwietnia 2005r., sygn. akt K 42/02, OTK-A 2005/4/38*). W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich brak jest przekonujących argumentów uzasadniający tezę, iż na skutek ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego przepis art. 49 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych „odzyskał” automatycznie moc obowiązującą. Jednakże z informacji posiadanych przez Rzecznika wynika, że w niektórych przypadkach sądy orzekają w trybie nieprocesowym,

stosując art. 49 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Inne zaś sądy rozpatrują omawianą kategorię spraw w trybie procesu. Ponadto, wątpliwości, co do stosowania przepisów obowiązujących w tym zakresie, pogłębia dodatkowo redakcja art. 1 pkt 38 ustawy z dnia 14 czerwca 2007r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (*Dz. U. Nr 125, poz. 873*). Zgodnie z tym przepisem po art. 49 dodaje się art. 49¹ w brzmieniu (...), co oznaczałoby, że ustawodawca działał w przekonaniu, iż art. 49 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych obowiązuje.

Przedmiotowa kwestia została podniesiona w wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 13 sierpnia 2007r. skierowanym do ówczesnego Ministra Sprawiedliwości - Pana Zbigniewa Ziobro (*sygn. sprawy: RPO-560232-V-SK/07*). Minister Sprawiedliwości, jakkolwiek uznał się za niewłaściwego w sprawie dotyczącej spółdzielczości mieszkaniowej, to ustosunkował się do przedstawionych przez Rzecznika zagadnień i m.in. podzielili stanowisko Rzecznika o zasadności podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do stworzenia jednoznacznego stanu prawnego w zakresie realizacji roszczeń o przeniesienie własności lokalu (*pismo z dnia 19 września 2007r., znak: DL-P-II-416-9/07*). Minister Sprawiedliwości podkreślił również, iż wprowadzenie do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych art. 49¹ może sugerować, iż ustawodawca zakładał, że art. 49 ponownie obowiązuje. Stąd też w istocie powstaje konieczność zastanowienia się nad wzajemną relacją tych dwóch regulacji. Natomiast, Minister Budownictwa, który chociaż jako właściwy w omawianej sprawie został wskazany przez Ministra Sprawiedliwości, również uznał się za niewłaściwego w zakresie tematyki poruszonej przez Rzecznika wyjaśniając przy tym, iż przychylił się do stanowiska Rzecznika, co do właściwości Ministra Sprawiedliwości w przedmiotowej sprawie. Niezależnie jednak od zaistniałego sporu kompetencyjnego, Minister Budownictwa ustosunkował się do wystąpienia Rzecznika i stwierdził, iż podjęcie prac legislacyjnych będzie uzasadnione dopiero po ustaleniu jednoznacznej „wykładni Trybunału Konstytucyjnego co do obowiązywania przepisów ustawowych w sytuacji, gdy przepisy je uchylające zostały następnie uchylone przez Trybunał” (*kopia pisma z dnia 29 października 2007r., znak: BM2k-053-490/07 w załączeniu*). Niemniej, Minister Budownictwa nie wskazał ani terminu, ani podmiotu, który ww. wykładni miałby dokonać.

Reasumując, w rezultacie kolejnych zmian ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych doszło do sytuacji, w której dochodzenie tego samego roszczenia możliwe jest w dwóch odrębnych trybach postępowania - procesowym i nieprocesowym. W rezultacie, wprowadzona zmiana nie tylko nie przyczyniła się do zapewnienia klarowności i przejrzystości stanu prawnego, lecz wręcz przeciwnie nasiliła zastrzeżenia, co do kształtu obowiązującego w omawianym zakresie prawa. Problem powyższy został również dostrzeżony w literaturze przedmiotu. Mianowicie, wskazano, iż skoro ustawodawca nie uchylił art. 49 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, to obowiązują dwa przepisy

przewidujące odmienne tryby postępowania, co z kolei świadczy o naruszeniu zasad prawidłowej legislacji [M. Wrzolek-Romańczuk, *Niewykorzystane szanse nowelizacji. Uwagi do ustawy z dnia 14 czerwca 2007r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw - cz. 2, Palestra 9-10/2007, s. 151]. Z uwagi na powyższe, zdaniem Rzecznika koniecznym jest podjęcie działań legislacyjnych dla jednoznacznego określenia, w jakim trybie postępowania cywilnego należy dochodzić przewidzianych w ustawie roszczeń o przeniesienie odrębnej własności lokalu.*

Mając na uwadze opisany wyżej spór kompetencyjny pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości i Ministrem Budownictwa, należy podkreślić, że w kwestii dotyczącej podjęcia inicjatywy ustawodawczej, w sprawie wiążącej się z właściwym uregulowaniem trybu postępowania cywilnego przy realizacji roszczenia o przeniesienie własności lokalu, organem właściwym - zdaniem Rzecznika - jest Minister Sprawiedliwości. Jakkolwiek zagadnienie sądowego dochodzenia roszczeń członków spółdzielni reguluje ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych, to nie jest to problematyka mieszkalnictwa, o której mowa w art. 9a ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (*Dz.U. z 2007 r., Nr 65, poz. 437, ze zm.*). Stąd też Rzecznik stoi na stanowisku, iż w zakresie problematyki procedury cywilnej właściwym adresatem wystąpienia jest Minister Sprawiedliwości.

II. Z wspomnianym powyżej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego 20 kwietnia 2005r. (*sygn. K 42/02*) wiąże się też kwestia znaczenia prawnego stwierdzenia niekonstytucyjności art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (*Dz. U. Nr 240, poz. 2058*), który to przepis uchylał art. 108a Prawa spółdzielczego.

W korespondencji prowadzonej początkowo z Ministrem Transportu i Budownictwa, a następnie z Ministrem Sprawiedliwości Rzecznik podnosił, iż nie można w sposób przekonujący uzasadnić „odzyskania” mocy przez art. 108a Prawa spółdzielczego (*sygn. sprawy: RPO-512517-Y-KD/05*). Minister Sprawiedliwości podzielił opinię Rzecznika, iż stan prawny przedmiotowej sprawy jest niejednoznaczny i jako taki może w konsekwencji budzić wątpliwości przy próbach przeprowadzeniu podziału spółdzielni. Mając ponadto na uwadze sugestię Trybunału Konstytucyjnego (zawartą w uzasadnieniu wyroku z dnia 20 kwietnia 2005r.) o konieczności zapewnienia jasności stanu prawnego przez wydanie przez ustawodawcę przepisu o treści opartej na zasadach przyjętych w art. 108a, Minister Sprawiedliwości przyznał, iż istnieje konieczność podjęcia prac legislacyjnych.

Jak można przypuszczać, zapowiedziane przez Ministra Sprawiedliwości konsultacje międzyresortowe dotyczące treści przepisu, który regulowałby materię objętą dotychczas przez przepis art. 108 Prawa spółdzielczego, zostały przerwane wejściem w życie ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie

niektórych innych ustaw. Minister Sprawiedliwości w swym kolejnym piśmie do Rzecznika, z dnia 5 października 2007 r. wyjaśnił, iż ww. nowelizacja realizuje wytyczne zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2005r., co z kolei oznacza, iż podjęcie inicjatywy ustawodawczej nie jest w obecnej chwili uzasadnione (*znak: DL-P-II-416-5/06*). Minister Sprawiedliwości stanął na stanowisku, iż nowy art. 108b Prawa spółdzielczego jest w swej treści oparty na zasadach przyjętych w uchylonym art. 108a Prawa spółdzielczego. Natomiast o tym, że ustawodawca działał w przekonaniu, że art. 108a Prawa spółdzielczego nie obowiązuje ma świadczyć zastosowana technika legislacyjna polegająca na użyciu zwrotu „po art. 108a dodaje się art. 108b”. W tym miejscu warto zaznaczyć, iż ten sam argument dotyczący konstrukcji przepisów nowelizujących doprowadził Ministra Sprawiedliwości do wniosku, iż ustawodawca uznał art. 49 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych za obowiązujący (*pismo z dnia 19 września 2007 r., znak: DL-P-II-416-9/07*).

Znamiennym jest również, iż zdaniem ówczesnego Ministra Sprawiedliwości jednolity tekst ustawy - Prawo spółdzielcze, opublikowany w Dzienniku Ustaw z dnia 5 listopada 2003r., uwzględnia konsekwencje wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2005r. w zakresie dotyczącym przepisów uchylonym tym wyrokiem. Nie ulega wątpliwości, iż w ostatnim tekście jednolitym Prawa spółdzielczego przy art. 108a znalazła się adnotacja o treści: „(uchylony)”. Niemniej, była to konsekwencja wejścia w życie ustawy z dnia 19 grudnia 2002r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw i późniejszego ogłoszenia tekstu jednolitego Prawa spółdzielczego. Stąd też twierdzenie, iż zasady techniki prawodawczej wykorzystane przy sporządzaniu w 2003 r. tekstu jednolitego Prawa spółdzielczego uwzględniły ostatecznie też konsekwencje przyszłego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, należy uznać za chybione. Brak oficjalnego, jednolitego tekstu Prawa spółdzielczego, obejmującego wszystkie zmiany stanu prawnego po 5 listopada 2003r., każe odczytywać przepisy Prawa spółdzielczego w kontekście kolejnych zmian wynikających zarówno z aktywności samego ustawodawcy, jak i działalności Trybunału Konstytucyjnego. W konsekwencji, pogląd mówiący o odzyskaniu w obecnej chwili mocy prawnej przez zapis pochodzący z 2003 r. - informujący o uchyleniu art. 108a Prawa spółdzielczego - nie znajduje żadnego prawnego uzasadnienia, lecz może być potraktowany jedynie jako pozorne wyjaśnienie przedmiotowego zagadnienia.

Na marginesie warto zaznaczyć, iż problem niespójności w systemie prawa, pogłębiony wejściem w życie ustawy z dnia 14 czerwca 2007r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw został również zauważony w literaturze prawniczej. Jak wskazuje M. Wrzołek - Romańczuk ustawodawca nie uchylając art. 108a Prawa spółdzielczego doprowadził do sytuacji, w której istnieją w obrocie dwa przepisy dotyczące tego samego zagadnienia, lecz mające częściowo odmienną treść [*M. Wrzołek-Romańczuk, Niewykorzystane szanse nowelizacji. Uwagi do ustawy z dnia 14*

cz. 2, Palestra 9-10/2007, s. 153]. Dodany bowiem do Prawa spółdzielczego art. 108b przewiduje pewne istotne odrębności proceduralne w stosunku do materii tzw. podziału na żądanie mniejszości przewidzianej w art. 108a Prawa spółdzielczego. Ustawodawca nie określił jednocześnie wzajemnej relacji ww. regulacji. Dlatego też rodzą się wątpliwości, czy przyjęte w ostatnim czasie unormowania nie naruszają zasady poprawnej legislacji.

Wobec przedstawionych powyżej wątpliwości zasadne wydaje się twierdzenie, że dla zapewnienia klarowności stanu prawnego zachodzi potrzeba zmiany przepisów Prawa spółdzielczego i ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w omawianym zakresie. Dlatego też, 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*) uprzejmie proszę o przeanalizowanie tej sprawy i poinformowanie Rzecznika o stanowisku zajęтым przez Pana Ministra.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich