



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 7/08/2007r.

RPO-564282-V-KD/07

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

Pan Janusz Kołodziej

Poseł na Sejm RP

Przewodniczący Sejmowej Komisji
Infrastruktury

Szanowny Panie Przewodniczący,

W dniu 14 czerwca 2007r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Ustawa ta została opublikowana w Dzienniku Ustaw Nr 125 z dnia 13 lipca 2007r., pod pozycją 873. Zgodnie z art. 12 tej ustawy, datę jej wejścia w życie określono na 31 lipca 2007r. Oznacza to, że w tym wypadku przewidziana przez ustawodawcę *vacatio legis* ustawy wyniosła 19 dni.

Jeszcze przed dniem opublikowania tej ustawy, do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich zaczęły lawinowo napływać skargi od obywateli oraz organizacji obywateli, kwestionujących poszczególne zapisy tej ustawy. Do dnia dzisiejszego do Biura Rzecznika wpłynęło ponad 250 pism w tej sprawie. Są to w większości skargi zbiorowe, podpisane przez więcej niż jedną osobę. Podkreślenia wymaga, że w większości nie są to pisma ogólnikowe, wyrażające jedynie niezadowolenie z nowych uregulowań prawnych. Przeważają takie, w których w sposób wolny od emocjonalnego zabarwienia, zawarto szereg merytorycznych, konkretnych zarzutów pod adresem poszczególnych uregulowań ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Wśród najczęściej powtarzających się zagadnień, kwestionowanych przez piszących, są oczywiście finansowe zasady przenoszenia na członków, którym służą spółdzielcze lokatorskie prawa do lokali, odrębnej własności zajmowanych mieszkań. Równie dużo skarg dotyczy jednak problematyki związanej z zasadniczą ingerencją ustawodawcy w organizację spółdzielni mieszkaniowych jako podmiotów gospodarczych, posiadających osobowość prawną (likwidacja zebrań przedstawicieli, zasada społecznego działania rad nadzorczych, ustawowe ograniczenie liczby kadencji rad nadzorczych, obowiązki posiadania strony

internetowej, obowiązek publicznego udostępniania danych dotyczących finansowej kondycji spółdzielni mieszkaniowej oraz protokołów z posiedzeń organów) oraz ingerencji ustawodawcy w sferę praw majątkowych członków spółdzielni (ustawowy zakaz ustanawiania spółdzielczych własnościowych praw do lokali, obligatoryjny reżim ustawy o własności lokali z momentem przeniesienia odrębnej własności ostatniego lokalu w budynku, zasada tworzenia przez spółdzielnię nieruchomości jednobudynkowych dla potrzeb ustanawiania odrębnej własności lokali spółdzielczych).

W bardzo wielu skargach powtarza się zarzut, iż wprowadzenie, po zaledwie 19-to dniowej *vacatio legis*, w trakcie roku obrachunkowego, nowych zasad dotyczących gospodarki finansowej spółdzielni, prowadzi bądź w praktyce albo do zignorowania obowiązujących już przepisów przez spółdzielnie, albo do załamania się prowadzonej przez nie aktualnie gospodarki finansowej, poprzez naruszenie stabilności finansów. W chwili wejścia w życie ustawy spółdzielnie mają bowiem uchwalone plany gospodarcze i finansowe, na podstawie których realizują w roku 2007 określone roboty budowlane. Roboty te wykonywane są w oparciu o zawarte umowy cywilnoprawne. Tymczasem przepisy ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych powodują radykalną zmianę dotychczasowego sposobu gospodarowania funduszem remontowym w spółdzielni, poprzez ustanowienie zasady, iż różnica między kosztami eksploatacji i utrzymania danej nieruchomości zwiększa odpowiednio przychody lub koszty eksploatacji i utrzymania tej właśnie nieruchomości w roku następnym. Konieczność dostosowania środków z funduszu remontowego do nowej zasady, w wielu spółdzielniach doprowadzi do tego, że niemożliwe stanie się wykonanie zaplanowanych i będących w trakcie realizacji, robót budowlanych. W efekcie, spółdzielnie mogą nie dotrzymać zawartych przez siebie umów, narażając tym samym spółdzielnię (a więc wszystkich członków) na określoną odpowiedzialność prawną za niewykonanie umowy. Nie wiadomo, w jaki sposób wprowadzoną przez ustawę o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zasadę powiązania wpływów i wydatków wyłącznie z określoną nieruchomością, dostosować do sytuacji, w których spółdzielnie mieszkaniowe są w trakcie realizacji wieloletnich przedsięwzięć inwestycyjnych, takich jak np. modernizacja sieci centralnego ogrzewania. Podobnie, krótka *vacatio legis* powoduje szereg problemów z szybkim wdrożeniem nowych zasad ustalania wysokości opłat płaconych przez członków w związku z zajmowaniem mieszkań spółdzielczych.

W wielu skargach sygnalizowano również, że wprowadzony przez ustawę o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, obowiązek dokonania zmian w statutach nie później niż do dnia 30 listopada 2007r. będzie w praktyce bardzo trudny do wykonania. Uchwalone przepisy w istocie rewolucjonizują system działania organów w spółdzielniach mieszkaniowych, nakładają zarówno na te organy, jak i na członków szereg nowych, wcześniej niepraktykowanych, uprawnień oraz obowiązków. Wykładnia wielu przepisów wskazanej ustawy sprawia trudności nawet prawnikom. Wszystko to powoduje, że nałożony na spółdzielnie obowiązek dostosowania, a praktycznie nowego sformułowania statutów spółdzielni, w ciągu czterech miesięcy, będzie albo w ogóle niemożliwy do zrealizowania albo zostanie zrealizowany z konieczności w sposób niedoskonały, co przełoży się na konieczność dokonywania kolejnych zmian w statutach w przyszłości. Nie bez znaczenia jest również fakt, że ustawa weszła w życie po upływie zaledwie miesiąca od zakończenia przez spółdzielnie cyklu dorocznych zebrań grup członkowskich, zebrań przedstawicieli i walnych zgromadzeń, które zgodnie z przepisami Prawa spółdzielczego, muszą się odbyć do dnia 30 czerwca każdego roku. Krótka *vacatio legis* ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych powoduje konieczność natychmiastowego ponownego wdrożenia trybu zwołania wskazanych organów, co pociąga za sobą określone koszty dla spółdzielni, jako całości. Warto w tym miejscu wskazać, że projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ulegał w trakcie prac legislacyjnych zasadniczym, wielokrotnym zmianom. Dość powiedzieć, że Senat RP wprowadził do projektu ustawy kilkadziesiąt poprawek. To zaś uniemożliwiło prowadzenie jakichkolwiek racjonalnych konsultacji, czy dyskusji na dorocznych zebraniach przedstawicieli i walnych zgromadzeniach członków spółdzielni, zakończonych do 30 czerwca bieżącego roku i wcześniejsze przygotowanie się spółdzielni (choćby organizacyjne) do uchwalonych przez ustawodawcę zmian. Ich ostateczny kształt był bowiem niemożliwy do przewidzenia.

Jest również powszechnie wiadome, że w trakcie prac legislacyjnych wiele projektowanych i przyjętych następnie w ustawie rozwiązań wzbudziło wątpliwość ekspertów, co do zgodności uchwalonych przepisów z Konstytucją RP. Na niezgodność z Konstytucją RP poszczególnych postanowień ustawy wskazywały opinie przygotowane na zlecenie Biura Analiz Sejmowych. Jeszcze przed podpisaniem ustawy przez Prezydenta RP, niektórzy posłowie publicznie zapowiadali zaskarżenie ustawy do Trybunału Konstytucyjnego, jeśli stanie się ona obowiązującym prawem. Taka sytuacja nie sprzyjała i nadal nie sprzyja podejmowaniu przez spółdzielnie olbrzymiego wysiłku organizacyjnego,

finansowego i intelektualnego, jakim jest niezwłoczne (przy uwzględnieniu 19-to dniowej *vacatio legis*) wdrożenie w praktyce wszystkich uregulowań omawianej ustawy.

Warto także zwrócić uwagę, że ustawa z dnia 15 grudnia 2001 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, w jej pierwotnym brzmieniu, która zapoczątkowała proces powszechnego uwłaszczania mieszkań spółdzielczych, i do której celów bezpośrednio nawiązuje obecna nowelizacja ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, weszła w życie po upływie trzech miesięcy od daty jej opublikowania, natomiast na dostosowanie statutów spółdzielni mieszkaniowych do przepisów tej ustawy przewidziano prawie dwa lata.

Przedstawiony stan faktyczny, jaki powstał w związku z uchwaleniem i wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych skłania Rzecznika Praw Obywatelskich do wniosku, że w tym wypadku, ustanowienie 19-dniowej *vacatio legis*, jakkolwiek formalnie zgodne z art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. Nr 68, poz. 449), pozostaje jednak w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę, iż zapewnienie stosownego okresu na dostosowanie się obywateli do treści aktu prawnego służy pewności prawa i zaufaniu do państwa i tworzonego przez nie prawa. „Odpowiedniość” *vacatio legis* może oznaczać konieczność nadania jej wymiaru czasowego, przekraczającego 14 dni (orzeczenie z 2.03.1993r, K 9/92, OTK 1993, cz. I, s. 60-74). W każdym przypadku długość *vacatio legis* musi być dostosowana do treści ustanowionej regulacji oraz możliwości pokierowania swoimi sprawami przez jej adresatów (wyrok z 4.01.2000r., K 18/99, ZU 2000/1/1).

Powyższe uwagi Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawia 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). Będę wdzięczny za poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o stanowisku Pana Przewodniczącego zajęтым w tej sprawie. Jednocześnie informuję, że treść tego wystąpienia Rzecznik Praw Obywatelskich przekazał również Ministrowi Budownictwa z prośbą o zajęcie stanowiska.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Warszawa, 6.08.2007r.

RPO-564282-A/-KD/06

Abstrakt do wystąpienia do Ministra Budownictwa oraz Przewodniczącego Sejmowej Komisji Infrastruktury w sprawie dot. zbyt krótkiej *vacatio legis* ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw

W dniu 14 czerwca 2007r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Ustawa ta została opublikowana w Dzienniku Ustaw Nr 125 z dnia 13 lipca 2007r., pod pozycją 873. Zgodnie z art. 12 tej ustawy, datę jej wejścia w życie określono na 31 lipca 2007r. Oznacza to, że w tym wypadku przewidziana przez ustawodawcę *vacatio legis* ustawy wyniosła 19 dni.

Jeszcze przed dniem opublikowania tej ustawy, do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich zaczęły lawinowo napływać skargi, kwestionujące poszczególne zapisy tej ustawy. Do dnia dzisiejszego do Biura Rzecznika wpłynęło ponad 250 pism w tej sprawie. Są to w większości skargi zbiorowe, podpisane przez więcej niż jedną osobę. Podkreślenia wymaga, że w większości nie są to pisma ogólnikowe, wyrażające jedynie niezadowolenie z nowych uregulowań prawnych. Przeważają takie, w których w sposób wolny od emocjonalnego zabarwienia, zawarto szereg merytorycznych, konkretnych zarzutów pod adresem poszczególnych uregulowań ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Wśród najczęściej powtarzających się zagadnień, kwestionowanych przez piszących, są oczywiście finansowe zasady przenoszenia na członków, którym służą spółdzielcze lokatorskie prawa do lokali, odrębnej własności zajmowanych mieszkań. Równie dużo skarg dotyczy jednak problematyki związanej z zasadniczą ingerencją ustawodawcy w organizację spółdzielni mieszkaniowych jako podmiotów gospodarczych, posiadających osobowość prawną (likwidacja zebrań przedstawicieli, zasada społecznego działania rad nadzorczych, ustawowe ograniczenie liczby kadencji rad nadzorczych, obowiązek posiadania strony internetowej, obowiązek publicznego udostępniania danych dotyczących finansowej kondycji spółdzielni mieszkaniowej oraz protokołów z posiedzeń organów) oraz ingerencji ustawodawcy w sferę praw majątkowych członków spółdzielni (ustawowy zakaz ustanawiania spółdzielczych własnościowych praw do lokali, obligatoryjny reżim ustawy o własności lokali z momentem przeniesienia odrębnej własności ostatniego

lokalu w budynku, zasada tworzenia przez spółdzielnię nieruchomości jednobudynkowych dla potrzeb ustanawiania odrębnej własności lokali spółdzielczych). Szczególnie dużo kontrowersji wywołało wprowadzenie - w trakcie roku obrachunkowego - zmian dotychczasowych zasad rozliczania wpływów na fundusz remontowy spółdzielni. Powtarzają się zarzuty, iż zmiana, spowodować może utratę stabilności finansowej w spółdzielniach, brak możliwości wywiązania się z zawartych już umów o roboty budowlane i dokończenia zaplanowanych remontów.

W wielu skargach sygnalizowano również, że wprowadzony przez ustawę o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, obowiązek dokonania zmian w statutach nie później niż do dnia 30 listopada 2007r. będzie w praktyce bardzo trudny do wykonania. Uchwalone przepisy w istocie rewolucjonizują system działania organów w spółdzielniach mieszkaniowych, nakładają *zarówno* na te organy, jak i na członków szereg nowych, wcześniej niepraktykowanych, uprawnień oraz obowiązków. Wykładnia wielu przepisów wskazanej ustawy sprawia trudności nawet prawnikom. Wszystko to powoduje, że nałożony na spółdzielnie obowiązek dostosowania, a praktycznie nowego sformułowania statutów spółdzielni, w ciągu czterech miesięcy, będzie albo w ogóle niemożliwy do zrealizowania albo zostanie zrealizowany z konieczności w sposób niedoskonały, co przełoży się na konieczność dokonywania kolejnych zmian w statutach w przyszłości.

Te oraz inne jeszcze, wskazane w wystąpieniu argumenty, skłoniły Rzecznika do stwierdzenia, że w tym wypadku, ustanowienie 19-dniowej *vacatio legis*, jakkolwiek formalnie zgodne z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, pozostaje jednak w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP. Rzecznik zwrócił się więc o zajęcie stanowiska w tej sprawie do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Infrastruktury (ponieważ projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych był inicjatywa poselską) oraz do Ministra Budownictwa.