

Warszawa, dnia 24 lipca 2023 r.

BAS-WAP-756/23

Pan Poseł
Sławomir Jan Piechota
Przewodniczący
Komisji do Spraw Petycji

Opinia prawna
dotycząca petycji nr BKSP-144-IX-704/23 w sprawie nowelizacji
ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa

I. Treść i cel petycji

Petycja nr BKSP-144-IX-704/23 została wniesiona przez osobę fizyczną w interesie publicznym. Postuluje się w niej zmianę przepisów ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz. U. z 2023 r., poz. 790 ze zm.; dalej również: u.s.f.r.m.) poprzez wprowadzenie co najmniej:

„1. zasady, że czynsz w zasobach SIM, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa w skali roku nie może przekraczać: 4% wartości odtworzeniowej lokalu, obliczonej według przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego – w przypadku lokali mieszkalnych wybudowanych przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie wniosków o kredyt złożony do dnia 30 września 2009 r.; z zastrzeżeniem, że w części eksploatacyjnej i remontowej w skali roku czynsz nie może wynosić więcej niż 1% wartości odtworzeniowej lokalu, o której mowa wyżej, 5% wartości odtworzeniowej, o której mowa w pkt 1 – w przypadku lokali mieszkalnych wybudowanych przy wykorzystaniu

finansowania zwrotnego lub lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobach mieszkaniowych SIM utworzonej z udziałem Skarbu Państwa reprezentowanego przez Krajowy Zasób Nieruchomości, o którym mowa w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości [...], zwany dalej „KZN”, z zastrzeżeniem, że w części eksploatacyjnej i remontowej w skali roku czynsz nie może wynosić więcej niż 1% wartości odtworzeniowej lokalu, o której mowa wyżej,

2. zasady, że przychody z działalności komercyjnej mają w pierwszej kolejności prowadzić do obniżenia czynszu mieszkańcom i nie mogą być swobodnie dysponowane na inne cele przez zarządy spółek,

3. zasady, że każda inwestycja SIM jest oddzielnie rozliczana, ma swoje przychody, koszty i swój termin spłaty kredytu, aby po jego spłacie znacząco mogły zostać obniżone czynsze najmu; a co za tym idzie zakazanie pobierania czynszów liczonych wspólnie dla wszystkich inwestycji, co w praktyce oznacza, że najemca SIM permanentnie płaci zawyżony czynsz z powodu nowych inwestycji SIM,

4. możliwości wykupu mieszkań dla najemców mieszkań w systemie SIM dla każdego najemcy, co najmniej po spłacie kredytu udzielonego na konkretną inwestycję, w systemie bonifikaty na wzór wykupu mieszkań komunalnych uzależnionych od czasu najmowania lokalu wraz z obowiązkiem rozliczenia partycypacji w cenie mieszkania, z tym zastrzeżeniem, że zarząd SIM będzie zobowiązany do jego sprzedaży, a nie jak jest obecnie, że będzie to uzależnione od woli spółki,

5. możliwość zbycia partycypacji przez partycypanta, który był nim minimum 5 lat bez konieczności uzyskania zgody TBS/SIM, z zastrzeżeniem że nabywca musi spełniać kryteria osoby ustawowo umocowanej do zawarcia umowy najmu,

6. społecznej kontroli zarządów SIM poprzez obowiązkowy wybór z najemców SIM ich przedstawiciela do rady nadzorczej spółki na wzór art. 12 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników [...] lub nawet jednego członka zarządu, z tym zastrzeżeniem, że tylko raz można pełnić kadencję społecznego członka rady nadzorczej i nie dłużej niż dwa lata”.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach. (tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 870).

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

1. [Wykup mieszkania przez najemców mieszkań w systemie SIM]

Autor petycji wnosi o wprowadzenie zmiany w ustawie o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa poprzez umożliwienie wykupu mieszkań przez najemców mieszkań w systemie SIM, po spłacie kredytu udzielonego na konkretną inwestycję, wraz z bonifikatą na wzór wykupu mieszkań komunalnych, z zastrzeżeniem, że zarząd SIM będzie zobowiązany do jego sprzedaży, a nie jak obecnie będzie to uzależnione od woli spółki. Ustawa o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa określa własne (autonomiczne) regulacje dotyczące możliwości wykupu mieszkań przez ich najemców. Po pierwsze należy wskazać, że do 2021 r. nie istniała możliwość wyodrębnienia na własność lokali mieszkalnych wybudowanych przy wykorzystaniu kredytu udzielanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego (o którym mowa w art. 15a u.s.f.r.m.) czy też przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego, o którym mowa we wskazanej ustawie. Brak możliwości w tym zakresie został zmieniony ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. z 2021 r., poz. 11; dalej:

ustawa zmieniająca z 2020 r.) wraz z uchyleniem art. 15e ust. 2 u.s.f.r.m. Jak wskazuje się w literaturze uchylenie art. 15e ust. 2 u.s.f.r.m. koresponduje ze zmieniającą się koncepcją w zakresie możliwości zbywania lokali budowanych przy użyciu preferencyjnego kredytu udzielanego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, a w późniejszym stanie prawnym przy wykorzystaniu kredytu udzielanego w ramach finansowania zwrotnego¹. Jednocześnie ustawodawca dokonał nowelizacji rozdziału 4B u.s.f.r.m. wprowadzając m.in. że przeniesienie przez TBS na najemcę własności lokalu mieszkalnego będzie możliwe nie tylko, jak miało to miejsce wcześniej w przypadku lokali wybudowanych ze środków byłego Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, ale również w przypadku lokali powstałych przy udziale finansowania zwrotnego (dokonywanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego), co stanowi rozszerzenie kategorii podmiotów mogących ubiegać się o przekształcenie. Ustawa zmieniająca z 2020 r. znoveelizowała również art. 33f u.s.f.r.m., który reguluje zasady ustalania ceny sprzedaży lokalu mieszkalnego (w tym zaliczania na jej poczet kwoty partycypacji). Artykuł 33f ust. 1c u.s.f.r.m. stanowi, że „[d]ecyzję o wyodrębnieniu na własność lokalu mieszkalnego podejmuje zgromadzenie wspólników, walne zgromadzenie akcjonariuszy albo walne zgromadzenie SIM”. Ustawodawca przyjął zatem rozwiązanie, iż ostateczna decyzja o ewentualnej sprzedaży będzie uzależniona od organu stanowiącego podmiotu jakim jest społeczna inicjatywa mieszkaniowa. Na marginesie należy dodać, że w przypadku sprzedaży lokali komunalnych (na które powołuje się autor petycji) obowiązują podobne reguły. Warunki i zasady sprzedaży określa ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r., poz. 344 ze zm), jednak decyzja o sprzedaży mieszkania komunalnego należy do wyłącznej właściwości gminy.

Podsumowując ten fragment, ustawa o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa przewiduje możliwość wyodrębniania na własność lokali mieszkalnych wybudowanych na wynajem w systemie SIM przy wykorzystaniu finansowania z Banku Gospodarstwa Krajowego. Zmiany w tym zakresie zostały dokonane przede wszystkim

¹ E. Bończak-Kucharczyk [w:] *Spoleczne formy rozwoju mieszkalnictwa. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX/el., kom. do art. 15e.

ustawą zmieniającą z 2020 r. Oprócz znowelizowania samego rozdziału 4b (regulującego zasady wyodrębnienia na własność lokali mieszkalnych wybudowanych na wynajem w ramach społecznych inicjatyw mieszkaniowych) wprowadziła ona również rozdział 4aa, a w nim oddział 4 („Umowa najmu instytucjonalnego z dojściem do własności uwzględniająca rozliczenie partycypacji”). Wprowadzenie wskazanych rozwiązań – jak zostało to wskazane w uzasadnieniu projektu ustawy² – było efektem „dokonania ponownej analizy kwestii ograniczeń/braku możliwości nabywania tytułu prawa własności do mieszkań czynszowych w zasobach TBS, wybudowanych w ramach programów wsparcia” (s. 7 uzasadnienia). Jak wskazano dalej w uzasadnieniu przyjęte rozwiązania były efektem analizy możliwości wprowadzenia schematu dojścia do własności również w społecznym budownictwie czynszowym i uwzględniały one takie aspekty, jak: „presja prywatyzacyjna ze strony części lokatorów”, a także „uznanie racji strony lokatorskiej w zakresie części podnoszonych argumentów” wśród których wskazywano „uczestnictwo lokatora w kosztach budowy mieszkania poprzez wniesienie partycypacji”, „spłacanie kredytu przez lokatora, z uwagi na zawarty w ustawie przepis zobowiązujący TBS-y do ustalania opłat czynszowych na poziomie pokrywającym m.in. spłatę kredytu” oraz „fakt powszechnej, realizowanej na preferencyjnych warunkach, prywatyzacji mieszkań publicznych w ramach procesu uruchomionego w latach 90-tych ub. wieku (sprzedaż mieszkań komunalnych przez gminę)” (s. 7-8 uzasadnienia). Zatem jak się wydaje argumentacja wzięta pod uwagę przez ustawodawcę, której skutkiem była nowelizacja u.s.f.r.m dokonana ustawą zmieniającą z 2020 r., w zakresie dotyczącym możliwości wykupu przez najemców mieszkań w systemie społecznych inicjatyw mieszkaniowych, wychodzi na przeciw postulatowi zawartemu w petycji. Obowiązujące regulacje nie przewidują co prawda udzielenia bonifikaty z tytułu wykupu mieszkania, jednakże przewidują obowiązek rozliczenia partycypacji w cenie mieszkania. Ustawodawca nie nakłada również na zarząd SIM obowiązku wyodrębnienia na własność lokalu, pozostawiając decyzję w tym zakresie właściwym organom. Zmiany dokonane ustawą

² Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (druk sejmowy nr 534/IX kadencja)

zmieniającą z 2020 r. wskazują na świadomość ustawodawcy co do potrzeby wprowadzenia rozwiązań umożliwiających dojście do własności również w społecznym budownictwie czynszowym.

2. [Społeczna kontrola zarządów SIM]

Podmiot wnoszący petycję proponuje wprowadzenie do u.s.f.r.m. społecznej kontroli zarządów SIM poprzez nałożenie obowiązku wyboru spośród najemców SIM przedstawiciela do rady nadzorczej. Jak stanowi art. 23 ust. 1 u.s.f.r.m. społeczne inicjatywy mieszkaniowe mogą być tworzone w formie: 1) spółek z ograniczoną odpowiedzialnością; 2) spółek akcyjnych; albo 3) spółdzielni osób prawnych. Organami spółki z ograniczoną odpowiedzialnością są zarząd, jako organ powołany do reprezentacji spółki oraz prowadzenia spraw spółki, oraz zgromadzenie wspólników jako organ uchwałodawczy spółki. Ustanowienie rady nadzorczej w świetle k.s.h. nie jest obligatoryjne (dotyczy to jedynie spółek, w których kapitał zakładowy spółki przewyższa kwotę 500 000 zł.), natomiast zgodnie z art. 25 u.s.f.r.m. w SIM powołuje się radę nadzorczą. Zatem każda umowa i każdy statut SIM muszą przewidywać istnienie rady nadzorczej. Co więcej ustawa o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa przewiduje, że gmina lub gminy, na których obszarze działa SIM, są uprawnione do wprowadzenia swoich przedstawicieli do składu rady nadzorczej SIM, w liczbie określonej w umowie lub w statucie SIM (art. 25 ust. 2 u.s.f.r.m.). Podmiot wnoszący petycję proponuje wprowadzenie do u.s.f.r.m. przepisu przewidującego obowiązek wyboru na członka rady nadzorczej najemcy lokalu znajdującego się w zasobach mieszkaniowych SIM (analogicznie jak ma to miejsce w spółkach powstałych w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych w odniesieniu do pracowników tychże przedsiębiorstw; art. 11 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz. U. z 2023 r., poz. 343)). Zaproponowane rozwiązanie bez wątpienia zwiększa możliwości kontrolne najemców mieszkań wobec działań organów funkcjonujących w ramach społecznych inicjatyw mieszkaniowych. Może przyczynić się do zwiększenia przejrzystości i transparentności sprawowanego zarządu oraz wpłynąć

korzystnie na zaufanie najemców wobec działań zarządu funkcjonującego w ramach społecznej inicjatywy mieszkaniowej. Znajduje to również uzasadnienie w specyfice najmu w inwestycjach w ramach SIM, które funkcjonują przede wszystkim w oparciu o najem długoterminowy (często w połączeniu z partycypacją przyszłego najemcy w kosztach budowy). Wydaje się, że zasadne jest rozważenie wprowadzenia wskazanego postulatu.

3. [Możliwość zbycia partycypacji przez partycypanta bez konieczności uzyskania zgody TBS/SIM]

Autor petycji wnosi o wprowadzenie „możliwości zbycia partycypacji przez partycypanta, który był nim minimum 5 lat, bez konieczności uzyskania zgody TBS/SIM”. Problematykę partycypacji w kosztach budowy lokalu reguluje art. 29 i 29a u.s.f.r.m. Artykuł 29 ust. 4 u.s.f.r.m. przewiduje, że „[p]racodawca, a także osoba prawna, które zawarły z towarzystwem umowę w sprawie partycypacji w kosztach budowy lokalu mieszkalnego [...] mogą bez zgody SIM dokonywać przeniesienia praw i obowiązków wynikających z tej umowy na rzecz wskazanego przez siebie najemcy”. Z kolei ustęp 5 wskazanego przepisu stanowi, że „[o]soba fizyczna, która zawarła z towarzystwem umowę w sprawie partycypacji w kosztach budowy lokalu mieszkalnego, nie może bez zgody SIM dokonywać przeniesienia praw i obowiązków wynikających z tej umowy na rzecz wskazanego przez siebie najemcy”. Jak się wydaje podmiot wnoszący petycję proponuje objęcie rozwiązaniem zawartym w ustępie 4 przepisu także osób fizycznych. Jak wskazuje się w literaturze rozwiązanie zawarte w art. 29 ust. 4 u.s.f.r.m. nastrocza wiele trudności interpretacyjnych i prowadzić może do sprzeczności z innymi przepisami u.s.f.r.m. W doktrynie wskazuje się wręcz, że z porównania treści przepisów art. 29 ust. 1, 2, 2a, 4 i 5 u.s.f.r.m. wydaje się wynikać, że intencją ustawodawcy było, by wszystkie podmioty wymienione w art. 29 ust. 2 i 2a u.s.f.r.m. (powiat, gmina, związek międzygminny, Agencja Mienia Wojskowego, organizacja pożytku publicznego), które w wyniku umowy partycypacyjnej same mają wynajmować od SIM mieszkania, nie mogły bez zgody SIM dokonywać przeniesienia praw i obowiązków wynikających z tej umowy

na rzecz wskazanego przez siebie najemcy³. Podnosi się, że analiza art. 29 u.s.f.r.m. oraz art. 30 u.s.f.r.m. (określającego warunki wynajmu lokalu przez SIM) wskazuje na pierwszy rzut oka, „że osoby, na które cedowane są prawa i obowiązki wynikające z umowy partycypacyjnej bez zgody SIM, powinny być zwolnione z obowiązku spełnienia wymagań przewidzianych w art. 30 ust. 1 i 1a u.s.f.r.m., dotyczących dochodów gospodarstwa domowego najemcy i nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu. W przepisach art. 30 u.s.f.r.m. nie ma jednak regulacji dotyczącej tej kwestii, a ograniczenie stosowanych względem najemców wymogów tylko do lokali wzniesionych z wykorzystaniem kredytu z KFM lub finansowania zwrotnego skłania do wniosku, że wymogi te obowiązują także wobec osób, na które scedowano prawa i obowiązki wynikające z umowy partycypacyjnej – jeśli osoby te zajmują takie lokale. [...] Tak więc w razie niespełnienia wymogów wynikających z art. 30 ust. 1 u.s.f.r.m. potencjalny najemca mieszkania stanowiącego własność SIM, na którego scedowano prawa z umowy partycypacyjnej, może się liczyć z tym, że SIM mu mieszkania nie wynajmie”⁴. Wydaje się zatem, uwzględniając zastrzeżenia jakie pojawiają się w literaturze wobec art. 29 ust. 4 u.s.f.r.m., że wyłączenie obowiązku uzyskania zgody SIM przez osoby fizyczne, tak jak proponuje autor petycji, przyczyni się do większej niejasności przepisów i może generować konflikt z art. 30 przywołanej ustawy.

4. [Zasady ustalania stawek czynszu w zasobach mieszkaniowych SIM; prowadzenie gospodarki budżetowej w SIM, w tym remontowej i inwestycyjnej]

Generalną zasadą obowiązującą od chwili wejścia w życie omawianej ustawy jest zawarta w ustępie 1 reguła, że suma czynszów za najem wszystkich lokali znajdujących się w zasobach mieszkaniowych SIM pozwalać ma na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę zobowiązań SIM związanych z budową. Oznacza to, że suma czynszów nie może być niższa, ale może być wyższa od sumy kosztów obciążających daną SIM. Artykuł 28 ust. 2 u.s.f.r.m. wprowadza limity wysokości

³ E. Bończak-Kucharczyk [w:] *Spółeczne formy rozwoju mieszkalnictwa. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX/el., komentarz do art. 29.

⁴ Ibidem

czynszów rocznych, jakie SIM muszą stosować wobec swoich lokali mieszkalnych, a dokładnie wobec tych lokali, które zostały wybudowane przy użyciu kredytu udzielonego przez BGK ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, i tych, które zostały wybudowane przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego. Limit ten kształtuje się na poziomie: 4% wartości odtworzeniowej lokalu – w przypadku lokali mieszkalnych wybudowanych przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie wniosków o kredyt złożonych do 30.09.2009 r. oraz 5% wartości odtworzeniowej – w przypadku lokali mieszkalnych wybudowanych przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego (a od 19.01.2021 r. także w przypadku lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobach mieszkaniowych SIM utworzonej z udziałem Skarbu Państwa reprezentowanego przez Krajowy Zasób Nieruchomości). Ustawodawca określił zatem maksymalną stawkę czynszu, która jest ustalana w oparciu o koszt odtworzenia 1m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego. Autor petycji proponuje dodanie w tak określonych limitach stawek czynszu zastrzeżenia, że „w części eksploatacyjnej i remontowej w skali roku czynsz nie może wynosić więcej niż 1% wartości odtworzeniowej lokalu”. Jak można wywnioskować z treści petycji propozycja ta wynika z chęci ograniczenia działalności inwestycyjnej i remontowej dokonywanej przez SIM (do określonego poziomu) i w ten sposób doprowadzenia do obniżenia wysokości czynszu (ze względu na niższe koszty związane z dokonywanymi remontami). Wprowadzenie takiego rozwiązania (choć możliwe z punktu widzenia legislacyjnego) rodzi jednak pytanie o zasadność i celowość wskazanej regulacji. Po pierwsze, wprowadzenie takiej regulacji nie stanowi gwarancji obniżenia stawek czynszu dla najemców mieszkań, bowiem wciąż pozwala na ustalenie wysokości czynszu na poziomie maksymalnym 4% lub 5% wartości odtworzeniowej, jeśli znajdzie to uzasadnienie w kalkulacji kosztów utrzymania lokali i zarządzania nieruchomościami wchodzącymi w skład danej SIM. Po drugie, usztywnienie stawki czynszu poprzez dookreślenie wysokości jednej ze składowych czynszu może rodzić pytanie, czy czynsz ustalony na takim poziomie jest wystraszający do zaspokojenia potrzeb danej SIM, a mianowicie czy wystarczy on na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę zobowiązań SIM związanych z budową.

Należy bowiem pamiętać o wyjściowej regule, że stawki czynszu muszą być ustalone w takiej wysokości, aby suma czynszów pobieranych według tych stawek wystarczyła na pokrycie wymienionych kosztów i zobowiązań. W przeciwnym razie zgromadzenie wspólników (walne zgromadzenie akcjonariuszy albo walne zgromadzenie – w zależności od rodzaju organu w danym SIM) mogą zdecydować o podniesieniu stawek czynszu w innych lokalach (które nie korzystały z finansowania, o którym mowa w art. 28 ust. 2 u.s.f.r.m. i co do których nie istnieje ustawowe ograniczenie wysokości czynszu) celem pokrycia brakującej kwoty. Takie rozwiązanie oznaczałoby jednak przełożenie ciężaru kosztów inwestycji na pozostałych najemców. Co więcej trzeba mieć na względzie, że z upływem czasu od momentu oddania lokalu do użytku potrzeby remontowe budynków zaczynają rosnąć. Stąd też może okazać się, że wysokość czynszu po spłacie kredytu nie zmieni się znacznie ze względu na wzrost nakładów na część remontową czynszu. Zatem wprowadzenie proponowanego rozwiązania wymagałoby głębszej analizy w kontekście jej zasadności (czy jest to właściwe narzędzie do osiągnięcia zamierzonego rezultatu), a także oceny czy wprowadzenie takiego procentowego limitu nie kształtuje wysokości czynszu na poziomie nieprzystającym do potrzeb jakie generuje zarządzanie mieszkaniem w systemie SIM. Odniesienie się do zarzutu zbyt wysokich stawek czynszu ze względu na nadmierne koszty związane z inwestycjami wymagałoby dokonania szerszych analiz budżetów SIM, czego Biuro Analiz Sejmowych nie jest w stanie dokonać.

Odnosząc się natomiast do kwestii rozdzielenia finansowego inwestycji dokonywanych w obrębie danej SIM na poszczególne nieruchomości wchodzące w jej skład wydaje się, że nie jest to zasadne z punktu widzenia całościowego zarządzania inwestycjami wchodzącymi w skład SIM. Podmiot wnoszący petycję proponuje wprowadzenie odrębnej gospodarki finansowej wobec każdej inwestycji SIM tak, aby spłata należności związanych z finansowaniem danej inwestycji przekładała się na obniżenie wysokości czynszu. Jak stanowi art. 27 ust. 2 pkt 4a u.s.f.r.m. przedmiotem działania SIM jest m.in. sprawowanie zarządu nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi w ułamkowej części jego współwłasność. Trudno wyobrazić sobie, aby zarząd (i gospodarka finansowa) były prowadzone odrębnie wobec każdej nieruchomości

wspólnej znajdującej się w ramach danej SIM. Byłoby to również niespójne z art. 23 ust. 2 u.s.f.r.m., który do społecznej inicjatywy mieszkaniowej nakazuje stosować odpowiednio przepisy ustawy – Kodeks spółek handlowych⁵ oraz ustawy – Prawo spółdzielcze⁶. Jak stanowi art. 1 ustawy – Prawo spółdzielcze spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób mającym na celu realizację wspólnych zadań określonych w statucie. Prowadzenie wspólnej działalności (w tym przypadku działalności budowlanej na określonych w u.s.f.r.m. zasadach) jest cechą charakterystyczną spółdzielni jako korporacji realizującej wspólny cel. Podobnie w przypadku postulatu, aby przychody z działalności komercyjnej prowadziły w pierwszej kolejności do obniżenia czynszu mieszkańcom. Wydaje się, że takie rozwiązanie zbyt mocno ograniczałoby możliwości decyzyjne w zakresie gospodarowania środkami finansowymi przez organy SIM i w ten sposób mogłoby odbić się negatywnie na jakości sprawowanego zarządu, a w końcowym rozrachunku na sytuacji samych najemców i właścicieli lokali w ramach SIM. Natomiast być może należałoby wprowadzić do u.s.f.r.m. ogólną regułę wskazującą, że działania prowadzone przez SIM powinny – niezależnie od dokonywanych inwestycji – zmierzać do utrzymania stawek czynszu na atrakcyjnych cenowo warunkach, realizując w ten sposób założenia społecznego budownictwa mieszkaniowego.

V. Wnioski

Propozycje zawarte w treści petycji w przeważającej części nie wydają się zasadne, co znalazło uzasadnienie w pkt IV niniejszej opinii. Odnosząc się do postulatów społecznej kontroli organów SIM, wydaje się, że biorąc pod uwagę specyfikę najmu w inwestycjach SIM (najem długoletni połączony z partycypacją w kosztach przez osoby fizyczne), a także biorąc pod uwagę większą transparentność działań organów, zasadnym byłoby rozważenie możliwości wyboru przedstawiciela najemców do rady nadzorczej SIM. Na koniec należy poczynić uwagę, że problematyka wskazana w petycji dotycząca zmian w ramach społecznej inicjatywy mieszkaniowej i poprawy jej funkcjonowania jest

⁵ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1467 ze zm.).

⁶ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2021 r., poz. 648 ze zm.).

dostrzegane przez ustawodawcę, co znajduje wyraz z dokonywanych w ostatnich latach nowelizacjach u.s.f.r.m.

Autor:

Ilona Szczepańska-Kulik

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Paweł Bachmat

Deskryptory bazy REX: petycja, budownictwo mieszkaniowe, mieszkanie, gmina, najem,

Weryfikacja: Natalia Podraza-Majewska