



**ZARZĄD**

Or.A.0531/148/21

Warszawa, 11 czerwca 2021 roku

**PREZES**

Andrzej Płonka  
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

**WICEPREZESI**

Tadeusz Chrzan  
POWIAT JAROSŁAWSKI

Jan Grabkowski  
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz  
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń  
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Maćkiewicz  
POWIAT WĄBRZESKI

Marian Niemirski  
POWIAT PRZYSUSKI

Sławomir Snarski  
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski  
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

**CZŁONKOWIE**

Mariusz Bieniek  
POWIAT PŁOCKI

Mirosław Czapla  
POWIAT MALBORSKI

Jarosław Dudkowiak  
POWIAT GŁOGOWSKI

Ewa Janczar  
MIASTO NA PRAWACH POWIATU  
m.st. WARSZAWA

Józef Matysiak  
POWIAT RAWSKI

Andrzej Nowicki  
POWIAT PISKI

Wojciech Pałka  
POWIAT KRAKOWSKI

Andrzej Potępa  
POWIAT BRZESKI

Dariusz Szustek  
POWIAT ŁUKOWSKI

Tomasz Tamborski  
POWIAT KOŁOBRZESKI

Małgorzata Tudaj  
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Mirosław Walicki  
POWIAT GARWOLIŃSKI

**KOMISJA REWIZYJNA**

**PRZEWODNICZĄCY**

Józef Swaczyna  
POWIAT STRZELECKI

**Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO**

Andrzej Szymanek  
POWIAT WIERUSZOWSKI

**CZŁONKOWIE**

Zdzisław Brezeń  
POWIAT OŁAWSKI

Andrzej Ciołek  
POWIAT GOŁDAPSKI

Zdzisław Gamański  
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Andrzej Opala  
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

Waldemar Trelka  
POWIAT RADOMSKI

Bogdan Zieliński  
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

**DYREKTOR BIURA**

Rudolf Borusiewicz

Szanowny Pan

**Aleksander Pociąg**

Przewodniczący

Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Senat RP

Szanowny Pan

**Krzysztof Kwiatkowski**

Przewodniczący

Komisji Ustawodawczej

Senat RP

Szanowni Panowie Przewodniczący,

w związku z przekazaniem 9 czerwca 2021 r. nowej wersji projektu ustawy o małych stowarzyszeniach lokatorów i Rzeczniku Praw Lokatorów i Spółdzielców przedstawiam uwagi Związku Powiatów Polskich. Z uwagi na oczywiste braki legislacyjne oraz brak spójności z innymi przepisami w naszej ocenie projekt nadal wymaga gruntownych poprawek i w obecnym kształcie godzi w zasadę przyzwoitej legislacji.

1) w całej ustawie zmienić zwrot „małe stowarzyszenia lokatorów” na „małe stowarzyszenia najemców”

Uzasadnienie:

Uwaga ma charakter redakcyjny. Zgodnie z projektowanym art. 2 w zw. z art. 3 pkt 1 i 2 stowarzyszenie mogą tworzyć najemcy a nie lokatorzy. W projekcie ustawy nie są to pojęcia tożsame.

2)

a) art. 1 nadać brzmienie:

„Art. 1 Ustawa określa zasady zakładania, funkcjonowania i likwidacji oraz uprawnienia małych stowarzyszeń lokatorów”;

b) art. 3 pkt 3 skreślić;

- c) art. 12 skreślić;
- d) art. 14 skreślić;
- e) art. 15 skreślić.

Uzasadnienie:

Przepisy dotyczące powoływania rzecznika są nie do zaakceptowania z punktu widzenia spójności przepisów dotyczących statusu zawodowego pracowników samorządowych. Zasadą jest zatrudnianie pracowników samorządowych na podstawie umów o pracę oraz wykonywanie czynności pracodawcy względem takiej osoby przez kierownika jednostki. Wyjątki od tej zasady powinny mieć szersze uzasadnienie. Tymczasem przyjęta konstrukcja zakłada dalej idące rozwiązania niż w przypadku chociażby powiatowego rzecznika praw konsumentów. Założenie, że Rzecznik Praw Lokatorów i Spółdzielców miałby posiadać obligatoryjne własne wyodrębnione biuro będzie rozwiązaniem nieefektywnym zwłaszcza w mniejszych powiatach i będzie prowadziło do dublowania kadr. Zwracamy uwagę, że od kilku lat tendencja w organizacji administracji samorządowej jest odwrotna i zmierza do koncentracji zadań i usług zarówno w sferze organizacyjnej jak i merytorycznej. Konstrukcja przepisów sprawia, że z dużą dozą prawdopodobieństwa w większości powiatów i miast na prawach powiatu rzecznicy nie będą powoływani. Przesłanki odwołania rzecznika wskazane w projekcie również nie korespondują z wymogami jakie stawia się pozostałym pracownikom samorządowym, przykładem jest brak skazania prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe (przesłanka z ustawy o pracownikach samorządowych). W projekcie jest mowa wyłącznie o braku skazania prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego. Przesłanka „stał się trwale niezdolny do wykonywania obowiązków na skutek choroby, ułomności lub upadku sił” w ogóle nie jest stosowana w praktyce samorządowej. Można domyślać się, że projektodawcy wzorowali się w jakiejś części na przepisach ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, pomijając fakt braku spójności z przepisami dotyczącymi jednostek samorządu terytorialnego. Art. 12 ust. 5 narusza zasadę zupełności i jedności budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Art. 12 ust. 7 będzie wywoływał wątpliwości interpretacyjne – nie wiadomo o jakie postępowania chodzi, samorząd powiatowy nie ma w kompetencjach prowadzenia spraw dotyczących praw lokatorów i spółdzielców (wyjątkiem byłyby sprawy prowadzone w ramach interwencji przez powiatowego rzecznika praw konsumentów).

Wydaje się, że lepszym rozwiązaniem byłoby silniejsze zaakcentowanie w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów roli powiatowego rzecznika praw konsumentów w sprawach lokatorskich. W przypadku spółdzielni mieszkaniowych nie ma wątpliwości, że spółdzielca ma status konsumenta (co potwierdziła uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego dnia 9 marca 2017 r. sygn. akt III CZP 69/16). Nie ma również wątpliwości, że status przedsiębiorcy na gruncie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów mają samorządy czy Skarb Państwa, co wprost wynika z art. 4 art. 1 lit. a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W przypadku pozostałych właścicieli nieruchomości można byłoby dokonać stosowanych zmian legislacyjnych aby nie było wątpliwości, że również w takich sprawach rzecznik może podejmować interwencje. Kolejnym możliwym rozwiązaniem jest rozszerzenie możliwości skorzystania przez małe stowarzyszenia lokatorów z nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji

prawnej. Dzisiaj osoby fizyczne mają indywidualne prawo do skorzystania z takiego poradnictwa w sprawach mieszkaniowych. Nieodpłatne poradnictwo organizują powiaty jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, a osoby udzielające porad, z uwagi na sposób organizacji systemu, są niezależne od powiatu.

3) Art. 2 ust. 1 nadać brzmienie:

„1. Najemcy lokalu w nieruchomości, w której co najmniej 4 wynajmowane lokalne mieszkalne mogą zrzeczać się w małe stowarzyszenie lokatorów, któremu przysługują uprawnienia określone w niniejszej ustawie.”.

Uwaga ma charakter redakcyjny. Z dalszych przepisów wynika, że stowarzyszenie zamyka się w granicach jednej nieruchomości.

4) W art. 3 pkt 1 w definicji najemcy sugerujemy wydłużenie okresu trwania umowy najmu na czas określony do 6 miesięcy. Okres 3 miesięcy jest bardzo krótki, może wynikać chociażby z wynajmu związanego z wykonywaniem w danym miejscu prac sezonowych.

5) Art. 3 pkt 5 nadać brzmienie

„5) lokalu mieszkalnym – należy przez to rozumieć wydzieloną trwałymi ścianami w obrębie budynku izbę lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych.”.

W projekcie ustawy autorzy przy definicji lokalu mieszkalnego odwołują się do definicji lokalu mieszkalnego w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Wydaje się, że bardziej trafnym byłoby odwołanie do definicji samodzielnego lokalu mieszkalnego z art. 2 ust. 2 z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali. Pozostawienie obecnej definicji będzie rodziło po pierwsze problemy interpretacyjne, po drugie niemożność realizacji uprawnień przez lokatora w niektórych przypadkach.

Przykład: 3 różne osoby będą wynajmować 3 pokoje w lokalu mieszkalnym w obecnym rozumieniu. Zgodnie z art. 4 każda z tych osób będzie miała prawo przystąpić do stowarzyszenia lokatorów. Zgodnie z proponowanym art. 11 w razie nabycia przez małe stowarzyszenie prawa własności nieruchomości każdy lokator będzie miał pierwszeństwo w nabyciu zajmowanego lokalu i ustanowienia odrębnej własności lokalu. Rodzi się zatem pytanie zatem czy każdemu będzie przysługiwało prawo do nabycia udziału we współwłasności lokalu? I druga bardziej istotna kwestia – co w przypadku jeżeli dany lokal mieszkalny nie będzie spełniał warunków technicznych do uznania go za samodzielny lokal mieszkalny w rozumieniu ustawy o własności lokali. Dla takiego lokalu nie będzie mogło być wydane zaświadczenie o samodzielności a w konsekwencji taki lokal nie będzie mógł być przedmiotem wskazanej w art. 11 czynności prawnej. Ryzyko w takim przypadku będzie ponosił lokator.

6) Art. 6 - Konsekwentnie podtrzymujemy opinię, że małe stowarzyszenia lokatorów co do zasady powinny działać bądź jako stowarzyszenia zwykłe, bądź jako stowarzyszenia rejestrowe. Z uwagi na charakter czynności prawnych jakie potencjalnie mogłoby podejmować stowarzyszenie, związane z obrotem nieruchomościami, wydaje się, że forma stowarzyszenia rejestrowego jest tutaj bardziej adekwatna. Zwracamy uwagę, że odmienne formy co prawda występują ale stanowią absolutny wyjątek od powszechnie

przyjętych zasad rejestracji stowarzyszeń. W szczególności jako wzór projektowanych regulacji nie powinny być tutaj uczniowskie kluby sportowe czy koła gospodyń wiejskich. Charakter działania obu wskazanych typów podmiotów jest zupełnie inny niż stowarzyszenia lokatorów. Z ostrożności w przypadku pozostawienia obecnego rozwiązania wskazujemy na konieczność dokonania poniższych zmian.

a) Wskazania, że dla bezpieczeństwa obrotu dane założycieli oraz dane osób reprezentujących stowarzyszenie powinny obejmować numer PESEL. Imiona, nazwiska, daty urodzenia oraz miejsce zamieszkania nie są wystarczającymi danymi do jednoznacznej weryfikacji tożsamości danej osoby.

b) Jednoznacznie wskazania czy, w jaki sposób i na podstawie jakich dokumentów starosta ma weryfikować spełnienie przez stowarzyszenie warunków określonych w art. 4. Należy przy tym zaznaczyć, że starosta nie prowadzi rejestru lokali mieszkalnych, a jak wskazano wyżej zgodnie z przyjętą definicją lokale te nie muszą spełniać wymogu samodzielności, zatem samo ustalenie liczby lokali w nieruchomości może być problematyczne. Nie wiadomo również czy i na jakiej podstawie starosta będzie miał prawo i obowiązek weryfikacji czy założyciele stowarzyszenia spełniają warunki do uznania ich za najemców w rozumieniu art. 2 pkt 1. Zwracamy przy tym uwagę, że z art. 6 ust. 3 wynika, że katalog dokumentów składanych do wniosku jest zamknięty.

c) Dookreślenia z jaką częstotliwością starosta ma wzywać stowarzyszenie do przedstawienia aktualnej listy członków w przypadku powtarzających się wniosków o weryfikację. Z uwagi na fakt, że członkami stowarzyszenia mogą być najemcy krótkoterminowi lista członków może ulegać ciągłym zmianom. Brakuje również przepisu, który zobowiązywałby stowarzyszenie do aktualizacji listy członków bez uprzedniego wezwania. Pojawia się również wątpliwość co w przypadku, jeżeli z uaktualnionej listy (przypadek gdy stowarzyszenie dotrzyma 30-dniowego terminu) będzie wynikało, że stowarzyszenie przestało spełniać wymogi z art. 4 ust. 2 projektu ustawy.

d) Uruchomienia ogólnopolskiej, jawnej i powszechnie dostępnej za pomocą środków komunikacji elektronicznej platformy, zawierającej dane gromadzone w ewidencji oraz zastrzeżenia, o których mowa w art. 6 pkt 6 (brak złożenia aktualnej listy członków). Jest to konieczne z uwagi na konieczność zapewnienia pewności obrotu. W przeciwnym przypadku może dojść do sytuacji, w której prawo pierwokupu będą wykonywać podmioty do tego nieuprawnione.

e) Wskazanie źródeł finansowania nowego zadania obligatoryjnego.

6) W art. 7 ust. 1 należy skreślić fragment „za pośrednictwem swojego przedstawiciela”. Stowarzyszenie działa przez swój organ uprawniony do reprezentacji co wynika z Kodeksu cywilnego. Obecny zapis sugeruje, że stowarzyszenie będzie miało nie tyle prawo ile obowiązek ustanowienia pełnomocnika.

Należy dookreślić, że zakres reprezentacji dotyczy tylko spraw związanych z nieruchomością. Obecne literalne brzmienie przepisu wskazuje, że stowarzyszenie może brać udział w każdej sprawie, w której stroną/uczestnikiem jest najemca lub lokator nieruchomości niezależnie od przedmiotu sprawy – sprawy dotyczące nieruchomości wskazane są przykładowo.

Sam przepis w dalszej części również budzi wątpliwości interpretacyjne. Najemcy i lokatorzy nieruchomości w większości spraw przykładowo wymienionych w art. 7 nie są stronami postępowań administracyjnych, a jeżeli nie są stronami nie mogą być reprezentowani w tych postępowaniach przez osoby trzecie.

Przykład 1: zgodnie z art. 52 ust. 1 ustawy Prawo budowlane „*Obowiązki, w formie nakazów i zakazów, określone w postanowieniach i decyzjach, o których mowa w niniejszym rozdziale, nakłada się na inwestora. Jeżeli roboty budowlane zostały zakończone lub wykonanie postanowienia albo decyzji przez inwestora jest niemożliwe, obowiązki te nakłada się na właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego*”. W wyroku WSA w Szczecinie z dnia 22 sierpnia 2013 r. II SA/Sz 307/13 wskazano, że „Jakkolwiek przepisy prawa cywilnego dają najemcy lokalu szeroką ochronę w zakresie ochrony jego praw z tytułu najmu lokalu, to nie można z nich wywieść żadnych pozytywnych ani negatywnych przesłanek decyzji w przedmiocie nakazów doprowadzenia obiektu do stanu zgodnego z prawem. Decyzja o nakazie rozbiórki, czy też inna decyzja wydana w omawianym trybie ma bowiem na celu jedynie zapewnienie przestrzegania przepisów prawa budowlanego, a prawny obowiązek przywrócenia do stanu zgodnego z prawem spoczywa wyłącznie na podmiotach wskazanych w treści art. 52 Prawa budowlanego” (źródło: CBOSA).

Przykład 2: Zgodnie z art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu.

7) Stosowanie art. 9 ust. 1 powinno być jednoznacznie wyłączone również w przypadku umowy sprzedaży obejmującej ustanowienie odrębnej własności lokalu zawartej pomiędzy właścicielem a nabywcą, zwłaszcza jeżeli nabywcą jest aktualny najemca/lokator. Obecnie brzmienie ust. 2 wyłącza stosowanie ust. 1 w odniesieniu do lokalu stanowiącego odrębny przedmiot własności w momencie zawierania umowy. Tymczasem w opisanym na wstępie przypadku odrębna własność lokalu nie powstaje z chwilą zawarcia aktu notarialnego ale w związku z wpisem w księdze wieczystej (art. 7 ust. 2 ustawy o własności lokali).

8) W art. 10 ust. 2 należy dookreślić o jaki „właściwy organ administracji samorządowej chodzi”. Ponadto warunkiem zlecenia wyceny przez organ powinna być zapłata z góry przez stowarzyszenie kosztów wykonania wyceny. Z przepisu nie wiadomo bowiem w jakim trybie (cywilnym czy administracyjnym) organ miałby egzekwować pokrycie przez stowarzyszenie kosztów wyceny. Ust. 4 tego bynajmniej nie przesądza, ponieważ wycena nie będzie sporządzana w toku postępowania cywilnego.

9) W art. 10 ust. 3 pojawia się słowo „opisanego”, które wydaje się być błędem redakcyjnym. Powinno być raczej w tym miejscu sformułowanie „o których mowa w ust. 2”.

10) Art. 10 ust. 7 należy przereklamować - przepis w obecnym brzmieniu odwołuje się do art. 9 ust. 4, który reguluje zasady wykonania prawa pierwokupu (rodzajowo inne uprawnienie stowarzyszenia) i nie posługuje się pojęciem gwarancji zapłaty ceny.

11) W art. 11 brakuje wyróżnienia ust. 1. Sam przepis jest niespójny z projektowanym art. 13 ust. 2. Z jednej bowiem strony przepis wskazuje, że z opisanego prawa będzie mógł skorzystać każdy lokator (niekoniecznie członek stowarzyszenia). Tymczasem ze zwolnienia z podatków i opłat w przypadku dokonania świadczeń

(w tym pożyczek) na rzecz stowarzyszenia nie będzie można skorzystać, jeżeli stroną czynności prawnej będzie lokator niebędący członkiem.

W przepisie brakuje również trybu postępowania dla skorzystania z prawa pierwszeństwa.

12) Odnosnie art. 11 ust. 3 wydaje się, że brak jest uzasadnienia dla takiego ograniczenia praw spadkobierców.

13) Odnosnie art. 11 ust. 4 po pierwsze pojawia się błąd redakcyjny. Po fragmencie „Lokator, który świadczył ...” brakuje dalszej części. Po drugie przepis daje możliwość odzyskania przez lokatora świadczeń dokonanych na rzecz stowarzyszenia tylko w przypadku gdy utracił status lokatora przed nabyciem własności nieruchomości przez stowarzyszenie. A contrario roszczenie to nie będzie przysługiwało, jeżeli dana osoba utraci status lokatora po nabyciu nieruchomości przez stowarzyszenie ale przed skorzystaniem z prawa pierwszeństwa. Wątpliwe aby taka była intencja autorów projektu.

14) Art. 13 ust. 2. Przepis będzie rodził wątpliwości interpretacyjne. Rozwiązaniem bardziej adekwatnym byłoby wprowadzenie zmian w poszczególnych ustawach podatkowych, które w sposób jednoznaczny wskazywałyby ze zwolnienia z jakich podatków i opłat stowarzyszenie i jego kontrahenci korzystają.

Z poważaniem

Prezes Zarządu  
Związku Powiatów Polskich  
Andrzej Piłonka

