



**Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej**

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 1 grudnia 2025 r.

DA.023.327.2025

Opinia prawna

Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej w
przedmiocie rozwiązań legislacyjnych zaproponowanych
w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach
mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw
(druk sejmowy nr 1938)

sporządzona przez:
adw. Macieja Obrębskiego

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów	3
Przedmiot opinii.....	3
Zastrzeżenia	4
§ 1. Uwagi wstępne.....	5
§ 2. Ratio Projektu.....	5
§ 3 Analiza projektowanych rozwiązań	5
§ 4. Konkluzje.....	10

Wykaz ważniejszych skrótów

Użyte w niniejszej Opinii skróty lub określenia oznaczają:

dzień sporządzenia opinii – dzień uwzględniający stan faktyczny oraz prawny będący podstawą wydania niniejszej opinii – tj. 1 grudnia 2025 roku;

KEA – Zbiór Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu (Kodeks Etyki Adwokackiej);

KERP – Kodeks Etyki Radcy Prawnego;

Konstytucja - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 roku Nr 78, poz. 483);

Opinia – niniejsza opinia;

Prawo o adwokaturze, p.o.a. - ustawa z dnia 26 maja 1982 roku - Prawo o adwokaturze (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 roku poz. 1564);

Prawo spółdzielcze, p.s. – ustawa z dnia 16 września 1982 roku – Prawo spółdzielcze (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 roku poz. 593 ze zm.);

Projekt – poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (druk numer 1143; w opinii również jako **Nowelizacja**);

Projektodawca – Rada Ministrów, autor omawianego Projektu (w opinii również jako **Wnioskodawca**);

u.r.p. – ustawa z dnia 6 lipca 1982 roku o radcach prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 roku poz. 499);

u.s.m. – ustawa z dnia 15 grudnia 2000 roku o spółdzielniach mieszkaniowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 roku poz. 558 ze zm.);

Rada – Naczelna Rada Adwokacka, jako zlecająca Opinię;

z.t.p. – załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii są rozwiązania legislacyjne zaproponowane w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1938).

Opinia będzie miała na celu wskazanie praktycznych konsekwencji implementacji projektowanych zmian do polskiego systemu prawnego.

Zastrzeżenia

- I. Niniejsza opinia została sporządzona na zlecenie Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej.
- II. Opinia została przygotowana i opracowana według najlepszej wiedzy i doświadczenia zawodowego posiadanych przez jej autora.
- III. Opinia uwzględnia stan Projektu na dzień 20 listopada 2025 roku, tj. na dzień, w którym zakończono pierwsze czytanie Projektu.
- IV. Przedmiotem Opinii jest zgłoszona w dniu 20 listopada 2025 roku poprawka polegająca na skreśleniu w projektowanym art. 8³ ust. 1² punktu 2.

§ 1. Uwagi wstępne

- (1) Projekt został wniesiony dnia 4 listopada 2025 roku na ręce Marszałka Sejmu przez Radę Ministrów. Do reprezentacji wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy został upoważniony Minister Finansów i Gospodarki.

§ 2. *Ratio* Projektu

- (2) Z uzasadnienia wynika, że wprowadzenie zmian legislacyjnych przewidzianych Projektem ma dwa cele.
- (3) Po pierwsze, zmierza do umożliwienia uprawnionym osobom dochodzenia przed sądem roszczeń o ustanowienie odrębnej własności lokalu, w przypadku, gdy uczynienie zadość przesłance samodzielności lokalu wymaga wykonania robót adaptacyjnych.
- (4) Po drugie, Projekt ma na celu doprecyzowanie katalogu osób, które mogą pełnić rolę pełnomocnika członka nieobecnego podczas walnego zgromadzenia spółdzielni mieszkaniowej.
- (5) Dodatkowo, planowane zmiany w prawie zmierzają do harmonizacji przepisów u.s.m. z aktualnym brzmieniem innych ustaw.

§ 3 Analiza projektowanych rozwiązań

Możliwość ustanowienia adwokata lub radcy prawnego pełnomocnikiem członka podczas walnego zgromadzenia spółdzielni mieszkaniowej

- (6) Zgodnie z art. 1 pkt 1 Projektu, w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 558 oraz z 2025 r. poz. 1077) wprowadza się następujące zmiany: 1) w art. 8³ po ust. 1¹ dodaje się ust. 1²–1⁶ w brzmieniu: „1². Pełnomocnikiem członka spółdzielni będącego osobą fizyczną może być: 1) osoba bliska członka; 2) adwokat lub radca prawny; 3) inny członek tej samej spółdzielni mieszkaniowej”.
- (7) W uzasadnieniu Projektu wskazano, że jego zasadniczym celem – w odniesieniu do komentowanej regulacji – jest *wprowadzenie rozwiązań prawnych mających na celu doprecyzowanie katalogu osób, które mogą pełnić rolę pełnomocnika członka nieobecnego podczas walnego zgromadzenia spółdzielni mieszkaniowej*. Potrzeba takiej zmiany prawa wynika, zdaniem Rady Ministrów, z przywoływanych przez spółdzielnie mieszkaniowe i ich członków sytuacji, w których w walnych zgromadzeniach spółdzielni mieszkaniowych w charakterze

pełnomocnika członka uczestniczą osoby, które uzyskały pełnomocnictwa od członka w wyniku błędu lub podstęp. Takie działanie ma na ogół na celu uzyskanie jak największej liczby pełnomocnictw od członków mniej świadomych i starszych, aby umożliwić przegłosowanie uchwał zgodnie z intencją określonych grup. Możliwość udzielania pełnomocnictwa na walne zgromadzenie wyłącznie innym członkom tej samej spółdzielni mieszkaniowej, osobom bliskim oraz profesjonalnym pełnomocnikom wyklucza możliwość masowego pozyskiwania pełnomocnictw.

- (8) W ostatnim czasie media informowały o przypadkach nadużyć związanych z instytucją pełnomocnictwa do uczestniczenia w walnym zgromadzeniu spółdzielni mieszkaniowych (zob. np. P. Antuchowski, *Ciężkie oskarżenia dotyczące głosowania w Poznańskiej Spółdzielni Mieszkaniowej. Pojawiło się 200 obcokrajowców*, „Głos Wielkopolski” z 30 czerwca 2025 roku; <https://gloswielkopolski.pl/ciezkie-oskarzenia-dotyczace-glosowania-w-poznanskiej-spoldzielni-mieszkaniowej-pojawilo-sie-200-obcokrajowcow/ar/c1p2-27678399>; *Odwołane Walne Zgromadzenie i doniesienie na policję* <https://radiopoznan.fm/informacje/pozostale/odwolane-walne-zgromadzenie-i-doniesienie-na-policje>).
- (9) Z punktu widzenia celowości zmiany legislacyjnej Projekt – w jego pierwotnym brzmieniu – należy więc ocenić pozytywnie.
- (10) W dniu 20 listopada, podczas posiedzenia Komisji Infrastruktury, na którym odbyło się pierwsze czytanie Projektu, posłowie Andrzej Adamczyk i Piotr Uściński zgłosili poprawkę polegającą na skreśleniu w projektowanym art. 8³ ust. 1² punktu 2. Takie brzmienie Projektu uniemożliwi adwokatom i radcom prawnym uczestniczenie w walnych zgromadzeniach spółdzielni mieszkaniowych.
- (11) Uzasadnienie poprawki złożone na piśmie przez ww. posłów, sprowadza się do potrzeby „*uniemożliwienia oszustw polegających na podawaniu się za osoby bliskie*”. W toku posiedzenia Komisji Infrastruktury poseł Piotr Uściński wskazał jednak dodatkowe motywy zgłoszenia owej poprawki: *skoro intencją projektodawcy jest ograniczenie pełnomocnictw, to nie powinno się umożliwiać ich udzielania adwokatom i radcom. Ci bowiem rozliczają się ze swoimi mocodawcami za przepracowane godziny. Mogą przedłużać w nieskończoność posiedzenia walnego zgromadzenia i utrudniać sprawne procedowanie. Wobec tego, jeśli już ograniczamy, to należałoby również adwokatów i radców prawnych nie dopuszczać, jako pełnomocników, pozostawiając osoby bliskie oraz sąsiadów, czyli członków tej samej spółdzielni* (cytat za J. Szymczyk-Przewoźna, *Mniej pełnomocników na walnych zgromadzeniach. Posłowie zmienili projekt nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych*, „Rzeczpospolita” z 25 listopada

2025 roku; źródło: <https://www.rp.pl/nieruchomosci/art43388491-mniej-pelnomocnikow-na-walnych-zgromadzeniach-poslowie-zmienili-projekt-nowelizacji-ustawy-o-spoldzielniach-mieszaniowych>).

- (12) Wypada przypomnieć, że możliwość uczestnictwa w walnym zgromadzeniu spółdzielni mieszkaniowej za pośrednictwem pełnomocnika wprowadzono ustawą z dnia 20 lipca 2017 roku o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy - Prawo spółdzielcze (Dz. U. poz. 1596). W uzasadnieniu projektu tej ustawy wskazywano, że takie rozwiązanie ma *przyczynić się do zwiększenia wpływu członków spółdzielni na decyzje podejmowane podczas walnego zgromadzenia* (druk sejmowy nr 1624, Sejm VIII kadencji). Nadto, zwracano uwagę na konieczność harmonizacji przepisów u.s.m. oraz p.s. w odniesieniu do formy udzielenia pełnomocnictwa oraz wyłączenia osób mogących być pełnomocnikiem.
- (13) W literaturze wskazuje się, że możliwość udzielenia pełnomocnictwa do udziału w walnym zgromadzeniu członków spółdzielni lub walnym zgromadzeniu spółdzielni mieszkaniowej wpływa co do zasady pozytywnie na demokratyzację (samorządność) spółdzielczą. Ogranicza bowiem możliwość rozstrzygania spraw ogółu spółdzielców przez niewielką grupę członków, którzy aktywnie biorą udział w pracach organów spółdzielni (P. Popardowski, *Udział pełnomocnika w walnym zgromadzeniu i zebraniach grup członkowskich spółdzielni – analiza głównych wątków problemowych z perspektywy orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Prawo i Więź” 2022, nr 43, s. 152). Z doświadczenia życiowego wynika zaś, że brak uczestnictwa w pracach tych organów nie zawsze świadczy o braku zainteresowania sprawami spółdzielczymi; może wynikać również z takich czynników jak: stan zdrowia, odległość od miejsca zamieszkania do miejsca obrad walnego zgromadzenia, aktywność zawodowa czy choćby trudność z zapewnieniem opieki nad dzieckiem na czas walnego zgromadzenia. W ocenie autora niniejszej Opinii, wszelkie ograniczenia prawa do uczestnictwa w walnym zgromadzeniu winny być oceniane z uwzględnieniem opisanego wyżej kontekstu.
- (14) Biorąc pod uwagę deklarowany cel Nowelizacji, a także przytoczone ustne uzasadnienie poprawki zgłoszonej podczas posiedzenia Komisji Infrastruktury w dniu 20 listopada, należy podkreślić, że wyłączenie możliwości udziału adwokatów i radców prawnych w walnych zgromadzeniach spółdzielni mieszkaniowych jest rozwiązaniem niekorzystnym i należy postulować przywrócenie pierwotnego brzmienia Projektu w tym zakresie. Wynika to z następujących okoliczności.
- (15) Po pierwsze, adwokaci i radcowie prawni są profesjonalnymi pełnomocnikami, świadczącymi pomoc prawną (art. 4 ust. 1 p.o.a.; art. 4 i art. 6 ust. 1 u.r.p.). Członkowie samorządów

adwokackiego i radcowskiego posiadają odpowiednią wiedzę i kompetencje do udzielania pomocy prawnej także w toku walnych zgromadzeń spółdzielni mieszkaniowych. Jednocześnie, w ramach swojej działalności zawodowej podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej za postępowanie sprzeczne z prawem, zasadami etyki lub godnością zawodu bądź za naruszenie swych obowiązków zawodowych (art. 80 p.o.a.; art. 64 ust. 1 u.r.p.). Nie sposób zatem przyjmować, by możliwość udzielania pełnomocnictwa adwokatom lub radcom prawnym stała na przeszkodzie realizacji celu Projektu, jakim jest przeciwdziałanie nadużyciom w spółdzielniach mieszkaniowych.

- (16) Po drugie, uczestnictwo profesjonalnych pełnomocników w procesie podejmowania uchwał przez walne zgromadzenie spółdzielni mieszkaniowych może przyczynić się do bardziej poprawnej redakcji tych uchwał, zapewnienia ich zgodności z prawem, statutem spółdzielni i dobrymi obyczajami spółdzielczymi. W konsekwencji, liczba postępowań sądowych dotyczących uchwał spółdzielni mieszkaniowych może się zmniejszyć, co należy uznać za korzystne z punktu widzenia sprawności działania tych spółdzielni.
- (17) Obecnie przyjmuje się, że z przepisu art. 8³ ust. 1¹ u.s.m. wynika *a contrario*, że do uczestnictwa pełnomocnika w walnym zgromadzeniu spółdzielni mieszkaniowej zastosowanie znajdują wszystkie pozostałe przepisy art. 36 p.s. (K. Królikowska, *Komentarz do art. 8³ [w:] Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz pod red. K. Osajdy (red. serii) i B. Lackorońskiego (red. tomu), Warszawa 2023, Legalis*). Oznacza to także prawo członka spółdzielni mieszkaniowej do korzystania na własny koszt z pomocy prawnej lub z pomocy eksperta, którzy nie są uprawnieni do zabierania głosu (art. 36 § 7 p.s.). Nie wydaje się więc celowe ograniczanie możliwości udziału adwokatów i radców prawnych w walnych zgromadzeniach spółdzielni mieszkaniowych w charakterze pełnomocników. Stosunki między klientem a adwokatem lub radcą prawnym opierają się na zaufaniu (§ 51 KEA; art. 45 KERP). Skoro więc członek spółdzielni mieszkaniowej może skorzystać z usług profesjonalnego pełnomocnika w zakresie doradztwa podczas walnego zgromadzenia, to nie powinno się stawiać mu przeszkód w udzieleniu pełnomocnictwa do zastępowania go podczas takiego walnego zgromadzenia.
- (18) Po trzecie, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażono słuszny pogląd o objęciu ochroną członków spółdzielni mieszkaniowych – jako podmiotu słabszego – w stosunku do podmiotu silniejszego, to jest spółdzielni (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 20 kwietnia 2005 roku, K 42/02 oraz 15 lipca 2009 roku, K 64/07). Trybunał wywiódł potrzebę tej ochrony z przepisów art. 76 w związku z art. 75 ust. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu cytowanego wyroku z 20 kwietnia 2005 roku wskazano trafnie, że – choć teoretycznie spółdzielnie mieszkaniowe działają w celu ochrony interesów ich członków – to z *racji swego majątku, doświadczenia osób*

nimi kierującymi, a zwłaszcza z uwagi na służące im z reguły zaplecze administracyjne (techniczne i osobowe), są podmiotami "silniejszymi" niż poszczególni członkowie spółdzielni.

- (19) Przedstawiciele nauki prawa rozwijają tę myśl, wskazując na potencjalny konflikt interesów spółdzielni mieszkaniowej (w praktyce – osób nią zarządzających) a członkiem spółdzielni (zob. P. Mikłaszewicz, *Komentarz do art. 75 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86* pod red. M. Safjana i L. Boska, Warszawa 2016, Nb 33-35). Konstytucja nakazuje przy tym ochronę członków spółdzielni mieszkaniowych przed „nieuczciwymi praktykami rynkowymi”, która powinna polegać na stworzeniu systemu prawnych nakazów i zakazów oraz procedur, które mają pozwolić już to na zapobieganie naruszeń praw spółdzielców oraz przeciwstawianie się zaistniałym naruszeniom (L. Garlicki, M. Derlatka, *Komentarz do art. 76 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II* pod red. L. Garlickiego i M. Zubika, Warszawa 2016, uwaga nr 8). Ustanowienie takich procedur ma służyć realnemu wypełnieniu zasady równorzędności stron stosunków cywilnoprawnych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 marca 2011 roku, P 7/09).
- (20) Należy podkreślić, że przy tak ustanowionym standardzie ochrony praw słabszej strony stosunku cywilnoprawnego, a jednocześnie wyraźnym objęciem członków spółdzielni mieszkaniowej ochroną wynikającą z przepisu art. 76 ust. 1 Konstytucji, uniemożliwienie skorzystania z zastępstwa adwokackiego lub radcowskiego na walnym zgromadzeniu spółdzielni mieszkaniowej budzi wątpliwości co do zgodności takiego rozwiązania z Konstytucją.
- (21) Po czwarte, wyłączenie możliwości udzielenia pełnomocnictwa adwokatowi lub radcy prawnemu budzi zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia spójności systemu prawa i zasady równości (art. 32 Konstytucji). Poprawka wykluczająca profesjonalnych pełnomocników z katalogu podmiotów określonego w projektowanym art. 8³ ust. 1² u.s.m. powoduje, że członek spółdzielni mieszkaniowej będzie miał znacznie mniejsze możliwości skorzystania z pomocy adwokata lub radcy prawnego niż członek innej spółdzielni. Takie rozwiązanie nie wydaje się znajdować wystarczającego uzasadnienia w kontekście nakazu kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji; zob. W. Borysiak, L. Bosek, *Komentarz do art. 32 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86* pod red. M. Safjana i L. Boska, Warszawa 2016, Nb 73 i n.). W szczególności nie jest wystarczającym uzasadnieniem dla takiego rozwiązania chęć przeciwdziałania nadużyciom podczas walnych zgromadzeń spółdzielni mieszkaniowych, o czym była mowa wyżej.
- (22) Po piąte, ograniczenie kręgu podmiotów mogących zastępować członka spółdzielni mieszkaniowej na walnym zgromadzeniu może w praktyce doprowadzić do uniemożliwienia uczestnictwa w takim walnym zgromadzeniu osobom samotnym lub pozostającym w konflikcie

z innymi członkami tej samej spółdzielni. Sposobność skorzystania z usług adwokata lub radcy prawnego zapewniłaby taką możliwość z jednoczesnym zapewnieniem, że pełnomocnik zrealizuje wolę swojego mocodawcy oraz zadba o jego interesy.

- (23) Na zakończenie trzeba wskazać, że argument o możliwości „przedłużania w nieskończoność” walnych zgromadzeń spółdzielni mieszkaniowych jest, by ująć to łagodnie, kuriozalny. Nie ma żadnych racjonalnych przesłanek, by uważać, iż adwokaci i radcowie prawni będą podejmowali jakiegokolwiek działania zmierzające do przedłużania walnych zgromadzeń spółdzielni mieszkaniowych. W szczególności nie może być takim argumentem fakt dokonywania rozliczeń między profesjonalnym pełnomocnikiem a klientem w oparciu o liczbę przepracowanych godzin. Należy wyraźnie podkreślić, że świadczyłoby to o zachowaniu niezgodnym z etyką zawodową, za które adwokat lub radca prawny podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej. Ponadto, nie każda umowa adwokata lub radcy prawnego z klientem przewiduje rozliczenie godzinowe; możliwe są również inne warianty rozliczeń, w tym ryczałt za dokonane czynności. Argumentacja płała Piotra Uścińskiego opiera się więc albo na „dowodzie anegdotycznym”, a więc jest obarczona błędem logicznym, albo nie ma nawet tak słabych podstaw merytorycznych. W każdym przypadku nie może być przesłanką zmiany prawa na niekorzyść członków spółdzielni mieszkaniowych, pozbawiając ich prawa do profesjonalnej reprezentacji podczas walnych zgromadzeń tych spółdzielni.

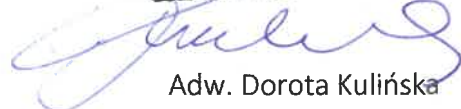
§ 4. Konkluzje

Podsumowując, w ocenie autora Opinii, przyjęcie Projektu w opiniowanym brzmieniu nie przyniesie pozytywnych skutków.

Autor opinii: adw. Maciej Obrębski

Dyrektor
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
przy Naczelnej Radzie Adwokackiej

adw. Dorota Kulińska



Adw. Dorota Kulińska

Członek Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej,

Dyrektor Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej