



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 26.02.2007 r.

RPO-513894-IV/05/MC

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

Pan

Profesor Jan Szyszko

Minister Środowiska

Szanowny Panie Ministrze

Pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na wadliwość niektórych rozwiązań ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r., Nr 239, poz. 2019, ze zm., dalej: pr.wod.), w moim przekonaniu w niedostateczny sposób chroniących prawa członków spółek wodnych (związków tych spółek). Moje poważne wątpliwości budzi praktyczne pozbawienie tych osób nadzoru nad działalnością spółki. Chodzi tu nie tyle nawet o jej stosunki wewnętrzne, ile przede wszystkim - o całkowite wyłączenie możliwości zainicjowania jakiegokolwiek kontroli zewnętrznej w stosunku do spółki, która w przekonaniu członka narusza obowiązujące prawo. Problem ten dotyczy również członków związków wałowych, do których to podmiotów, zgodnie z art. 164 ust. 1 pr.wod., stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące spółek wodnych.

Otóż w świetle przepisów Rozdziału III Działu VII prawa wodnego, jedyną dopuszczalną formą sprawowania kontroli i nadzoru nad działalnością spółek wodnych jest nadzór zewnętrzny, leżący w gestii starosty (art. 178 pr.wod.). W razie połączenia spółek wodnych w ich związek, organem w tych sprawach właściwym staje się marszałek województwa (164 ust. 9 pr.wod.). Nadzór przewidziany w przepisach prawa wodnego sprowadza się do możliwości władczej ingerencji w działalność spółki (związku) wówczas, gdy jej organy dopuszczają się naruszeń prawa (postanowienie NSA w Warszawie z dnia 30.09.2004 r., OW 95/04, opubl. ONSAiWSA 2005/2/45).

Kompetencje starosty określone są stosunkowo szeroko. To on właśnie kontroluje legalność zarówno powstawania nowej spółki, jak i jej bieżącej działalności; stwierdzenie nieprawidłowości może doprowadzić nawet do rozwiązania spółki. Tak więc do kompetencji starosty należy przede wszystkim zatwierdzanie statutu spółki (w drodze decyzji); z chwilą uprawomocnienia się tej decyzji spółka nabywa osobowość prawną (art. 165 ust. 4 pr.wod.). W przypadku zaś niezgodności statutu z prawem starosta wzywa do jej usunięcia, a jeżeli nie zostanie to uczynione - odmawia, w drodze decyzji, jego zatwierdzenia (art. 165 ust. 3 pr.wod.). Starosta winien również zapewnić, by spółka osiągała należyte dochody oraz umożliwić jej racjonalne gospodarowanie - np. może włączyć określony zakład do spółki, jeżeli jest to uzasadnione celami, dla których spółka została utworzona (art. 168 pr.wod.), a jeżeli uchwalone przez spółkę „melioracyjną” składki i inne świadczenia nie wystarczają na wykonanie przewidzianych na dany rok zadań statutowych, starosta może wystąpić do organów spółki o podwyższenie wysokości tych składek i innych świadczeń. Gdy zaś spółka, mimo wystąpienia starosty, odpowiedniej uchwały nie podejmie, starosta może, w drodze decyzji, podwyższyć wysokość tych składek i innych świadczeń (art. 170 ust. 3 pr.wod.). Również starosta ustala, w drodze decyzji, wysokość i rodzaj świadczeń, jakie na rzecz spółki obowiązane są ponosić osoby nie będące członkami spółki, a odnoszące korzyści z jej urządzeń (art. 171 pr.wod.).

Jeżeli zaś chodzi o nadzór *sensu stricte*, uregulowany w art. 179 i 180 pr.wod., sprowadza się on do kontroli legalności wszystkich uchwał organów spółki; zarząd ma obowiązek przedstawić je staroście w terminie 7 dni od dnia ich podjęcia. Uchwały sprzeczne z prawem lub statutem są nieważne, o czym orzeka właśnie decyzja starosty. Ma ona charakter ostateczny. Sama spółka (i tylko ona - por. niżej) może zwrócić się do starosty z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, a po wyczerpaniu tego trybu - wnieść skargę do sądu administracyjnego (art. 179 ust. 4 pr.wod.). Dalej, w przypadku powtarzającego się naruszania przez zarząd prawa lub statutu starosta może, w drodze decyzji, rozwiązać zarząd, wyznaczając osobę pełniącą jego obowiązki, a jeżeli walne zgromadzenie nie dokona wyboru nowego zarządu, starosta może ustanowić zarząd komisaryczny (art. 180 pr.wod.). Wreszcie, jeżeli spełnione zostaną przesłanki z art. 181 ust. 2 pr.wod. (przede wszystkim, gdy działalność spółki narusza prawo lub statut) starosta może wydać decyzję o rozwiązaniu spółki. Wyznacza wtedy likwidatora i ustala wysokość należnego mu wynagrodzenia, a po zakończeniu postępowania likwidacyjnego występuje z wnioskiem o wykreślenie spółki z katastru wodnego (art. 184 pr.wod.).

W świetle cytowanych przepisów, starosta ma więc daleko idące uprawnienia w stosunku do spółek wodnych. To on przede wszystkim kontroluje legalność działania spółki i to od jego decyzji zależy, czy spółka należycie wykonuje swoje obowiązki. Zwrócić jednak należy uwagę, że

jedynym podmiotem wyposażonym w jakiegokolwiek środki prawne wobec wszystkich powyższych rozstrzygnięć starosty - i to w tak istotnych sprawach - jest wyłącznie sama spółka, a ściślej, jej organy (tu: zarząd na podstawie art. 176 ust. 1 pr.wod.) - tylko w taki sposób spółka, jako osoba prawna, może w obrocie występować. Ze względu na brzmienie cytowanego art. 179 ust. 4 pr.wod. zarówno organy administracyjne, jak i sądy, konsekwentnie odmawiają członkom spółek przymiotu strony we wszelkich postępowaniach o charakterze kontrolnym.

Co więcej, nawet w razie odmowy podjęcia przez organy administracyjne czynności nadzorczych w stosunku do spółek wodnych bądź ich związków, członkowi spółki nie służą żadne skuteczne środki „przymuszające” starostę do np. zażądania od zarządu przedstawienia uchwał spółki czy do dokonania oceny ich zgodności z prawem. Ponieważ, jak wskazano wyżej, w postępowaniu nadzorczym członkowi spółki status strony nie przysługuje, nie ma też podstaw do przyjęcia, by służyła mu również skarga na bezczynność organu administracyjnego (art. 37 kodeksu postępowania administracyjnego). Jedynym środkiem w tym wypadku pozostaje składanie skarg i wniosków do starosty na podstawie art. 227 i n. k.p.a. Informacje, które starosta w ten sposób uzyska, mogą jedynie doprowadzić do wszczęcia postępowania kontrolnego z urzędu (art. 233 i 234 k.p.a.). Jest to jednak stosunkowo słaby instrument prawny, przede wszystkim z tego powodu, iż w tym trybie członek spółki nie może „wymusić” na organie kontrolnym jakiegokolwiek rozstrzygnięcia władczego.

Co gorsza, **żaden przepis prawa wodnego nie przyznaje członkowi spółki uprawnienia do zaskarżenia danej uchwały do sądu powszechnego**, co w połączeniu z brakiem możliwości skutecznego dochodzenia swych praw na drodze administracyjnej, całkowicie pozbawia członków spółek wodnych należytej im ochrony.

Pokrzywdzenie członków spółek wodnych jest tym bardziej widoczne, jeżeli zestawimy ich status np. z uprawnieniami przysługującymi członkom spółdzielni czy spółek prawa handlowego. Tak np. w prawie spółdzielczym, uchwała sprzeczna z ustawą jest nieważna, zaś m.in. każdy członek spółdzielni może wytoczyć powództwo o uchylenie uchwały sprzecznej z postanowieniami statutu bądź dobrymi obyczajami lub godzącej w interesy spółdzielni albo mającej na celu pokrzywdzenie jej członka (art. 42 § 3 i 4 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze, tekst jednolity: Dz.U. z 2003 r., Nr 188, poz. 1848, ze zm.). Podobnie, uchwała wspólników spółki z o.o. (uchwała walnego zgromadzenia akcjonariuszy spółki akcyjnej) sprzeczna z umową spółki bądź dobrymi obyczajami i godząca w interesy spółki lub mająca na celu pokrzywdzenie wspólnika (akcjonariusza) może być zaskarżona w drodze wytoczonego przeciwko spółce powództwa o uchylenie uchwały. Z powództwem takim może wystąpić, pod pewnymi warunkami, każdy wspólnik (akcjonariusz); może on również żądać stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały

wspólników (walnego zgromadzenia) sprzecznej z ustawą (art. 249-252 oraz art. 422 i 425 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz.U. Nr 94, poz. 1037, ze zm.). Tego rodzaju uprawnień członkowie spółek wodnych są pozbawieni całkowicie. Uniemożliwia to więc zaskarżenie np. uchwał o przystępowaniu do kolejnych szczebli związków spółek wodnych - co skutkuje automatycznym podwyższaniem składek członkowskich. Do Rzecznika napływały listy obywateli skarżących się na to, że niekiedy spółki tworzą zbędną i niecelową „piętrową” strukturę, której finansowanie jest obowiązkiem członków spółek „piętra podstawowego”, bynajmniej nie zainteresowanych łożeniem na utrzymanie kolejnych szczebli związków spółek i ich władz.

Wskazane zróżnicowanie praw członków spółek wodnych i członków spółdzielni czy wspólników spółek prawa handlowego jest niezrozumiałe również i z tego względu, że orzecznictwo sądowe - i to także zapadłe na gruncie poprzednich ustaw wodnych, o całkowicie odmiennej aksjologii - konsekwentnie uznawało członkostwo w spółce wodnej za stosunek o charakterze cywilnoprawnym (tak m.in. postanowienie SN z dnia 31.08.1965 r., II Cz 60/65; opubl. OSN z 1966 r., Nr 7-8, poz. 118). Wydaje się, że z samego faktu bycia członkiem winny płynąć także jakiegokolwiek realne dalsze prawa, w szczególności do domagania się kontroli legalności działania danej organizacji czy wreszcie - poddania kwestii spornych kontroli sądu. Tak np. członkowie spółek wodnych powinni mieć m.in. prawo decydowania o tym, kto władzę w organach spółki sprawuje, także poprzez możliwość zakwestionowania uchwał walnego zgromadzenia o wyborze członków tych organów (choćby ze względu na naruszenia procedury wyboru). Pozbawienie ich prawa inicjowania jakiegokolwiek kontroli zewnętrznej jest szczególnie rażące właśnie w tych sytuacjach, gdy członek spółki podważa legalność wyboru jej organów. Wtedy bowiem oczywiście sama spółka (jej organy) nie jest w ogóle zainteresowana ani wszczęciem postępowania nadzorczego, ani tym bardziej - dalszym kwestionowaniem korzystnego dla niej (dla aktualnych członków jej organu) rozstrzygnięcia.

Trudno dalej nie zauważyć, że uchwały organów czy innego rodzaju działalność spółki może mieć daleko idące konsekwencje dla samych jej członków. Nie chodzi tu już li tylko o ustalenie samej wysokości składek; tu niezadowolonemu członkowi spółki przysługuje droga sądowa (tak m.in. cytowane postanowienie SN z dnia 31.08.1965 r.; podobnie wyrok SN z dnia 20.12.1990 r.; II CR 343/90, opubl. OSP z 1990 r., Nr 10, poz. 215; za nimi także uzasadnienie wyroku NSA o.z. w Łodzi z dnia 5.03.1997 r., I SA/Łd 336/96 i 600/96; opubl. OSP z 1997 r., Nr 11, poz. 204). Podważanie samej zasadności bądź wysokości składek również jest możliwe w trakcie postępowania egzekucyjnego, którego celem jest ich ściąganie, w drodze zarzutu (art. 33 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji; tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r., Nr 229, poz. 1954, ze zm.). Wypada raczej zwrócić uwagę na to, że to przede

wszystkim samym członkom zależy na tym, by działalność „ich” spółki była zgodna z obowiązującym prawem oraz statutem, który przecież sami uchwalili (bądź go zaakceptowali, przystępując do spółki w czasie późniejszym). To właśnie oni są zainteresowani chociażby w tym, by zarząd we właściwym terminie przedkładał staroście uchwały organów spółki w celu kontroli ich legalności, albo też - by rzeczywiście raz do roku zwoływał walne zgromadzenie (art. 174 pr.wod.). Także i oni powinni mieć jakikolwiek wpływ na gospodarowanie majątkiem spółki. Ze skarg płynących do Rzecznika wynika zaś, że niekiedy zarządy w ogóle nie są zainteresowane np. modernizacją urządzeń spółki czy należących do niej sprzętów, że majątek spółki jest całkowicie nieadekwatny do realizowanych przez nią zadań czy przeznaczany na nieznanne cele, itp. itd.

W tego rodzaju sytuacjach oczywiście z interwencją winien wkroczyć starosta - nie zawsze jednak tak się dzieje, a sam członek spółki nie ma żadnego skutecznego środka, by organy kontrolne do określonych czynności skłonić. Jedynym wyjściem, jakie członkowi spółki w takich sytuacjach praktycznie pozostaje, jest możliwość wystąpienia ze spółki. Jest to jednak rozwiązanie drastyczne i ostateczne, nie rozwiązuje również istoty problemu, tj. nieprawidłowych działań samej spółki. Na marginesie można jeszcze zauważyć - a refleksja taka płynie z lektury skarg obywateli - że częstokroć sama spółka czy wręcz organy nadzoru odmawiają członkom nawet i tego ostatecznego prawa do zrzeczenia się członkostwa i dobrowolnego wystąpienia ze spółki - co jest oczywiście niezgodne z obowiązującym prawem. Wprawdzie powołane wcześniej orzecznictwo jednoznacznie opowiada się za cywilnym charakterem członkostwa, co oznacza, że do pozostawania w samej spółce nie można nikogo przymusić (nie zwalnia to oczywiście z obowiązku ponoszenia na rzecz spółki określonych świadczeń - art. 171 pr.wod.), niemniej jednak obywatele często nie są w ogóle tego świadomi. Przyczyną tego stanu rzeczy bywa nie tyle nawet celowe wprowadzanie ich w błąd przez samą spółkę czy organa nadzoru, ale „po prostu” niedostosowanie statutów spółek do obowiązującej ustawy z 2001 r.; dopiero ona bowiem zrezygnowała definitywnie z administracyjnej ingerencji w nawiązanie bądź ustanie stosunku członkostwa. Niedostosowanie statutów znów jednak jest niezgodną z prawem działalnością spółki, a za utrzymywanie tego stanu rzeczy należy winić przede wszystkim niedostateczny nadzór administracyjny. Jak zaś wskazano wyżej, nawet członek spółki świadomy swych praw i obowiązujących przepisów nie ma najmniejszego wpływu ani na to, czy (i kiedy) zmiana statutu zostanie uchwalona, ani też na to, czy właściwy organ nadzoru podejmie jakiegokolwiek działania, aby daną spółkę do tego skłonić. Także i tego rodzaju problemów można byłoby więc uniknąć, przyznając członkom spółek szersze prawo do uruchomienia zewnętrznej kontroli działalności spółki.

W konsekwencji rodzi się pytanie, co tak naprawdę na owo cywilnoprawne „prawo” członkostwa w ogóle się składa, skoro w świetle obowiązujących przepisów, właściwie jedynym

uprawnieniem członka pozostaje kwestionowanie wysokości składek członkowskich oraz, w ostateczności, możliwość wystąpienia ze spółki. „Prawo” takie jest faktycznie wypłukane ze swej treści, stając się jedynie uprawnieniem iluzorycznym.

Reasumując, obowiązujące przepisy prawa wodnego należy ocenić krytycznie, jako że nie respektują one w należyty sposób praw obywateli - członków spółek wodnych. Przede wszystkim, uchwały spółki mogą przecież bezpośrednio ingerować w sferę prawną jej członków, w tym dotyczyć ich praw majątkowych. Członkowie spółek nie mają jednak żadnej możliwości zaskarżenia czynności godzącej w ich prawa (a zatem podjętej „w ich sprawie”), co oczywiście narusza zasadę wyrażoną w art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Może tu również dochodzić do naruszenia praw majątkowych obywateli, poprzez wprowadzenie nadmiernych ograniczeń w korzystaniu z nich (art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Należy też zauważyć, że w opisywanych sytuacjach członek spółki wodnej jest pozbawiony całkowicie dostępu do sądu - czy to powszechnego, czy administracyjnego - a możliwość poddania sporu dotyczącego jego praw wynika także z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Członkowie nie mają tu ani żadnych uprawnień własnych, ani nawet możliwości skutecznego zainicjowania kontroli zewnętrznej, która mogłaby zakończyć się rozstrzygnięciem niezawisłego sądu. Może się również zdarzyć, że członek spółki zostanie całkowicie pozbawiony wpływu na jej działalność, co z kolei rodzi wątpliwości co do zgodności omawianych rozwiązań także z wolnością do zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji RP) - tu sprowadzoną wyłącznie do prawa wstąpienia bądź wystąpienia z danej organizacji. Porównując zaś uprawnienia przysługujące członkom spółek wodnych i uprawnienia, w które ustawa wyposaża np. członków spółdzielni czy wspólników spółek handlowych, można zasadnie rozważać, czy nie doszło także do naruszenia zasady równego traktowania obywateli znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP).

W związku z powyższym zwracam się do Pana Ministra z prośbą o rozważenie podniesionych argumentów oraz o poinformowanie mnie, czy Pan Minister podziela stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich odnośnie konieczności wzmocnienia pozycji prawnej członków spółek wodnych. Jeżeli zaś także i w opinii Pana Ministra byłoby to wskazane, uprzejmie proszę o rozważenie sposobu podjęcia odpowiednich działań w kierunku zmiany obecnie obowiązujących przepisów. W świetle przywołanych unormowań oraz ciężaru zastrzeżeń konstytucyjnych, w moim głębokim przekonaniu interwencja legislacyjna wydaje się bezwzględnie konieczna.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich