



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 17/04/2008r.

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 Maciej Nowicki

Minister Środowiska

### *Szanowny Panie Ministrze*

W lutym ubiegłego roku Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Środowiska Profesora Jana Szyszko z pismem, w którym krytycznie ocenił niektóre uregulowania 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.) (pismo z dnia 26 lutego 2007 r. w sprawie RPO-513894-IV/05/MC). Zastrzeżenia Rzecznika wzbudziło wówczas - i budzi nadal - praktyczne pozbawienie członków spółek wodnych oraz związków wałowych jakiegokolwiek nadzoru nad działalnością spółki, która - w przekonaniu członka - narusza postanowienia statutu czy obowiązującego prawa.

Nie powielając w tym miejscu rozbudowanej argumentacji przedstawionej w cytowanym piśmie, Rzecznik ponownie podnosi, iż mimo że Prawo wodne stosunkowo szeroko określa kompetencje nadzorcze starosty (marszałka województwa w wypadku związków spółek) (art. 179-180 ustawy), stroną w postępowaniu nadzorczym jest wyłącznie sama spółka działająca przez swoje organy, tj. zarząd. Nawet zatem jeżeli spółka podejmuje uchwały sprzeczne z obowiązującym prawem czy naruszające prawa członka, i nawet wtedy, gdy głosował on przeciwko niej, członek nie ma żadnych skutecznych środków prawnych umożliwiających eliminację wadliwej uchwały z obrotu prawnego. **W oparciu o unormowanie art. 179 ust. 4 pr.wod. zarówno organy administracyjne, jak i sądy, odmawiają członkom spółek przymiotu strony we wszelkich postępowaniach o charakterze kontrolnym.**

Żaden przepis Prawa wodnego nie przyznaje również członkowi spółki uprawnienia do zaskarżenia danej uchwały do sądu powszechnego (tak jak np. czynią to Prawo spółdzielcze czy Kodeks spółek handlowych w wypadku uchwał organów naruszających prawo lub interesy ich członka). Przeciwnie, wydaje się, że kontrola tych uchwał odbywa się wyłącznie w drodze administracyjnej (por. art. 179 ust. 1 Pr.wod.), a kognicja sądu powszechnego zastrzeżona jest do spraw o charakterze czysto cywilnym, tj. ustalenia stosunku członkostwa oraz wysokości składek (por. orzeczenia Sądu Najwyższego cytowane w poprzednim piśmie Rzecznika).

Członkowi pozostaje zatem jedynie monitowanie organów nadzoru w trybie skarg i wniosków (art. 227 i n. k.p.a.). Rozwiązanie takie jest jednak wysoce niesatysfakcjonujące, albowiem członek spółki nie może w ten sposób „przymusić” organów nadzoru do podjęcia rozstrzygnięć władczych w stosunku do spółki. Skarga członka, jako nie pochodząca od strony postępowania (którą jest tu wyłącznie spółka) stanowi jedynie „materiał sprawy” i z całą pewnością nie powoduje wszczęcia zwykłego postępowania administracyjnego - chyba że organ nadzoru uzna, że zachodzą przesłanki wszczęcia sprawy z urzędu. Skarga w tym postępowaniu nie jest załatwiana w formie władczej (decyzją), ale kończy się czynnością faktyczną niezaskarżalną w drodze administracyjnej. Nie przysługuje tu także skarga do sądu administracyjnego, jako że owa czynność faktyczna organu wykracza poza zakres art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W stosunku do organów spółki członek nie ma więc żadnych skutecznych instrumentów prawnych, za pomocą których mógłby domagać się chociażby podejmowania działań przez prawo wymaganych - jak przedkładanie uchwał organów spółki organom nadzoru czy zwoływanie corocznych zebrań członkowskich. Pozbawienie członków spółek wodnych uprawnień kontrolnych jawi się zaś jako szczególnie rażące wówczas, gdy kwestionuje on zgodność z prawem decyzji podejmowanych przez zarząd, a zwłaszcza - gdy w ogóle podważa legalność wyboru władz spółki, a nie dysponując stosowną większością głosów, nie może doprowadzić do ich odwołania. W tego rodzaju sprawach organy spółki nie mają żadnego interesu, by poddawać się kontroli starosty, ani tym bardziej - by zaskarżyć (w jakim trybie?) korzystne dla nich rozstrzygnięcie do organu wyższego stopnia.

Konkludując Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, iż w jego ocenie istniejące obecnie uregulowania budzą wątpliwości co do zgodności z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a w szczególności poprzez: uniemożliwienie zaskarżenia rozstrzygnięcia wydanego w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji RP), nieproporcjonalne ograniczenie w korzystaniu z praw o charakterze majątkowym (art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji), brak dostępu do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) czy wreszcie - naruszenie wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji).

Stanowiska Rzecznika Minister Środowiska jednak nie podzielił (pismo z dnia 6 czerwca 2007 r. znak DP-078-455/07/AK/MB) i przedstawił Rzecznikowi własną argumentację; odniesienie się do niej Rzecznik uważa za bezwzględnie konieczne.

Przede wszystkim, nie jest celem Rzecznika ani likwidacja nadzoru administracyjnego nad działalnością spółek wodnych, ani też ujednoczenie reżimu prawnego spółek wodnych, spółdzielni oraz spółek prawa handlowego. Rzecznik dostrzega nie tylko specyfikę działalności spółek, ale przede wszystkim - nieefektywność nadzoru administracyjnego. Stąd też postuluje jego **wzmocnienie**, a nie osłabienie, poprzez np. przyznanie członkom większych uprawnień w postępowaniu nadzorczym czy wprost statusu strony.

Nieprzekonujące wydaje się również stanowisko Ministra Środowiska co do przedmiotu postępowań uregulowanych w art. 179-180 pr.wod. Otóż z jednej strony wskazuje się, że „nadzór i kontrola wykonywane są nad działalnością spółki wodnej, a nie nad relacjami zachodzącymi wewnątrz tego podmiotu” (zapewne w oparciu o uzasadnienie postanowienia NSA z dnia 30 września 2004 r. OW 95/04), z drugiej jednakże nadzór administracyjny ma mieć „dwojaki charakter - z jednej strony sprawowany jest w zakresie przestrzegania prawa przez spółkę wodną, w związku z prowadzoną przez nią działalnością, a z drugiej strony respektuje i chroni interesy członków spółki wodnej” (*sic*). Otóż z całą mocą należy podkreślić, iż zdaniem Rzecznika w obowiązującym systemie prawnym praktycznie nie ma żadnego mechanizmu respektującego i skutecznie chroniącego interesy członków spółki. Jeżeli zaś chodzi o ocenę, czy poziom ochrony praw i interesów członka jest wystarczający, podmiotem, który faktycznie mógłby w tej kwestii polemizować ze stanowiskiem organu nadzoru - z poddaniem go kontroli organu wyższego stopnia włącznie - jest wyłącznie sam członek spółki wodnej, a nie organ spółki, który te prawa narusza. Niestety, członek spółki nie może tego uczynić, bowiem nie dysponuje środkami o charakterze procesowym.

Minister Środowiska wskazuje również, iż bieżące działanie spółki oraz wynikające z tego tytułu konflikty są „sferą pozostającą w wyłącznej właściwości spółki wodnej, a ściślej jej organów, dotyczą bowiem one relacji między członkiem spółki wodnej a spółką wodną i są, a przynajmniej powinny być, uregulowane w statucie spółki”. Pomijając już nawet sytuacje, w których owe kwestie **nie** są uregulowane w statucie - choć powinny - Rzecznik dostrzega konieczność wprowadzenia mechanizmów służących **właśnie wyegzekwowaniu** przestrzegania postanowień statutu i przepisów prawa przez organy spółki - w przeciwnym razie nawet najbardziej korzystne unormowania pozostają zapisem martwym. Do tego konieczne jest oczywiście poddanie działalności organów spółki kontroli - czy to administracyjnej, czy to sądowej - inicjowanej przez

samego członka (jako często najbardziej zainteresowanego), a nie jedynie przez organ spółki, który nie ma przecież żadnego interesu w tym, by swoje wadliwe działanie poddawać zewnętrznej ocenie przez organy Państwa.

Na marginesie warto też zauważyć, że - przynajmniej w świetle skarg napływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich - przeświadczenie, jakoby stosunki wewnętrzne spółek wodnych zawsze miały być oparte na „dobrowolnym współdziałaniu w świadczeniu usług i zaspokojeniu potrzeb swoich i ogólnospołecznych” niestety, wydaje się dość dowolne; przeczy temu - w sprawach przez Rzecznika badanych - praktyka działania władz spółek. Nawet zaś gdyby i ona była prawidłowa, i tak konieczne byłoby zagwarantowanie praw członka spółki na wypadek, gdyby jej organy właśnie „nie współdziałały w zaspokajaniu potrzeb”. Znow więc celowe i wskazane byłoby przyznanie członkowi formalnego uprawnienia do wszczęcia kontroli o charakterze zewnętrznym.

W tej zaś ostatniej kwestii, skądinąd zasadniczej, interpretacja przedstawiona w piśmie Ministra Środowiska jest całkowicie niezrozumiała i - wydaje się - nie znajdująca *de lege lata* dostatecznego uzasadnienia. Pozostaje też w sprzeczności z wcześniejszym jego stanowiskiem (i cytowanym orzeczeniem NSA) odnośnie przedmiotu postępowania nadzorczego. Otóż wyjaśnia się tu, iż „w przypadku stwierdzenia naruszeń i nieprawidłowości zaistniałych podczas obrad walnego zgromadzenia, członek spółki ma prawo złożyć skargę w tej sprawie do starosty (...). W przypadku niezadowolającej **decyzji** starosty, członkowi przysługuje **odwołanie do wojewody**, a po wyczerpaniu toku instancyjnego otwiera się droga do kontroli sądowej na skutek wniesienia **skargi do sądu administracyjnego**” (wyłączenia własne). Niestety, w opinii Rzecznika żaden przepis prawa nie zakreśla w ten sposób drogi do dochodzenia swych praw przez członka spółki wodnej; tak też orzekały sądy administracyjne w sprawach, w których członkowie spółek wodnych - skarżący się Rzecznikowi - domagali się od organów spółki przestrzegania prawa.

Na koniec wreszcie Rzecznik pozwala sobie odmiennie ocenić przyczyny stosunkowo niskiej liczby spraw spornych związanych z działalnością spółek wodnych. W jego przekonaniu nie wynika to bynajmniej z faktu, iż „przynależność do spółki oparta jest na zasadzie dobrowolności [co ma dawać członkowi spółki] silniejszą pozycję prawną do wykonywania obowiązków wynikających z utrzymywania urządzeń melioracyjnych (współpraca z urzędami, wsparcie finansowe, większa skuteczność)”. Pomijając już sam fakt, iż obowiązek utrzymywania (i finansowania) urządzeń melioracyjnych uregulowany jest nieco odmiennie (art. 170 ust. 3 i art. 171 Pr. wod.) i może zostać nałożony niezależnie od faktu członkostwa, Rzecznik podkreśla, iż w tych sprawach, w których do niego napłynęły skargi, właśnie owa dobrowolność przynależności była podważana, i to nie tylko przez organy spółek, ale nawet przez organy nadzoru (!). Na dodatek

opierano się tu na postanowieniach statutów w ogóle nie dostosowanych do rozwiązań przyjętych w Prawie wodnym z 2001 r., a powielających unormowania poprzednich ustaw wodnych z 1974 r. czy z 1962 r. (jak administracyjny tryb nawiązania i ustania stosunku członkostwa, brak możliwości dobrowolnego wystąpienia ze spółki). Samo to świadczy już przecież zarówno o nieprawidłowym działaniu zarządów spółek, jak i o całkowicie nieefektywnym nadzorze administracyjnym. Często uchwały organów spółek w ogóle nie były przedstawiane organom nadzoru, nie dokonywano rejestracji (zmian) statutów w księgach wodnych, nie odbywano corocznych zebrań członkowskich, itd., itp. O istniejącym stanie rzeczy organy nadzoru dowiadywały się, bądź podejmowały w ogóle jakiegokolwiek działania dopiero po pismach interwencyjnych Rzecznika. Opisywane skargi świadczyć by więc mogły raczej o niskiej świadomości członków spółek co do przysługujących im praw (i tak znikomych) - do Rzecznika napływają zaś pisma od osób najbardziej zdeterminowanych bądź zbulwersowanych nie tylko rażącym naruszeniem prawa przez władze spółek, ale także całkowitą bezczynnością organów nadzoru, których również nie można przymusić do jego efektywnego sprawowania i podejmowania działań wymaganych prawem.

W związku z powyższym, Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o ponowne przeanalizowanie argumentacji przedstawionej w piśmie z dnia 26 lutego 2007 r. oraz uzupełnionej w piśmie niniejszym i poinformowanie mnie, czy w Pana ocenie pozycja prawna członków spółek wodnych jest rzeczywiście na tyle silna, iż nie wymaga już dalszego wzmocnienia. Jeżeli zaś Pan Minister stanowisko Rzecznika podziela, uprzejmie proszę o rozważenie sposobu podjęcia odpowiednich działań w kierunku zmiany obecnie obowiązujących przepisów - do czego uprawniają mnie również końcowe uwagi pisma Ministra Środowiska z dnia 26 lutego 2007 r.

***Z poważaniem***

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

*/-/ Stanisław Trociuk*  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich