



Warszawa, 8/02/2008r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-546825-V- SK/06

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

Pan
Prof. Zbigniew Ćwiąkałski
Minister Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi, w których kwestionowany jest obowiązek osobistego uczestnictwa w walnym zgromadzeniu spółdzielni, wynikający z ustawy z dnia 16 września 1982r. Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2003r., Nr 188, poz. 1848 ze zm.). Skarżący - zarówno władze spółdzielni, jak i członkowie spółdzielni wskazują, iż określony w art. 36 § 2 Prawa spółdzielczego nakaz osobistego udziału w walnym zgromadzeniu ma charakter anachroniczny. Dokonana przez Rzecznika Praw Obywatelskich analiza stanu prawnego sprawy pozwala przychylić się do stanowiska obywateli, iż zakaz udzielania pełnomocnictwa do udziału w walnym zgromadzeniu nie znajduje uzasadnienia w aktualnych warunkach społeczno-gospodarczych.

Stosownie do przepisu art. 35 § 1 Prawa spółdzielczego, organami spółdzielni są walne zgromadzenie, rada nadzorcza i zarząd, a w spółdzielniach, w których walne zgromadzenie jest zastąpione przez zebranie przedstawicieli - zebrania grup członkowskich. Natomiast, zgodnie z art. 8³ ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2003r., Nr 119, poz. 1116 ze zm.), obowiązującego od dnia 31 lipca 2007r., walne zgromadzenie spółdzielni mieszkaniowej, nie może być zastąpione przez zebranie przedstawicieli. Niemniej, z przepisów przejściowych zamieszczonych w ustawie z dnia 14 czerwca 2007r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873) wynika, iż do czasu zarejestrowania zmian statutów dotychczasowe ich postanowienia odnoszące się do funkcjonowania zebrania przedstawicieli pozostają w mocy. Powyższe oznacza, iż także w spółdzielniach mieszkaniowych będzie można jeszcze spotkać się z zebraniem przedstawicieli (zebraniem grup członkowskich) - przynajmniej do czasu skutecznego zarejestrowania zmian do statutów w Krajowym Rejestrze Sądowym.

W doktrynie, jak i orzecznictwie jest przyjęte, że oddanie głosu przy podejmowaniu uchwały przez organ kolegialny osoby prawnej, lub podobnej organizacji można dokonać

przez pełnomocnika, jeżeli możliwość taka nie została wyłączona przez prawo. Takiego wyłączenia nie ma w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2000r, Nr 80, poz. 903 ze zm.), a przepisy dotyczące spółek handlowych przewidują wprost możliwość działania wspólnika na zgromadzeniu wspólników przez pełnomocnika (np. art. 243 i 412 k.s.h). Natomiast, co zostało wspomniane powyżej, z wyłączeniem takim mamy do czynienia w art. 36 § 2 Prawa spółdzielczego. Członek spółdzielni może więc brać udział w walnym zgromadzeniu tylko osobiście, chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 36 § 2 Prawa spółdzielczego). Taki wyjątek dotyczy np. osób prawnych będących członkami spółdzielni, które biorą udział w walnym zgromadzeniu przez ustanowionego w tym celu pełnomocnika czy też osób o ograniczonej zdolności do czynności prawnych lub niemających tej zdolności, które w walnym zgromadzeniu biorą udział przez swoich przedstawicieli ustawowych. Niezależnie od powyższego, również konieczność dopuszczenia osób postronnych do uczestniczenia w obradach organów spółdzielni została określona ustawowo. Mianowicie, stosownie do art. 36 § 2a Prawa spółdzielczego spółdzielca ma prawo do wzięcia udziału w walnym zgromadzeniu w towarzystwie eksperta lub osoby zapewniającej pomoc prawną. Niemniej, osoby, z których pomocy korzysta członek, nie są uprawnione do zabierania głosu. W walnym zgromadzeniu mają również prawo uczestniczyć z głosem doradczym przedstawiciele związku rewizyjnego, w którym spółdzielnia jest zrzeszona, oraz przedstawiciele Krajowej Rady Spółdzielczej (art. 36 § 4 Prawa spółdzielczego). Ponadto, w zebraniu przedstawicieli - bez prawa głosu - może uczestniczyć członek spółdzielni niebędący przedstawicielem (art. 37 § 4 Prawa spółdzielczego).

Z powyższych uregulowań wynika, iż co do zasady ustanowienie pełnomocnika do reprezentowania na walnym zgromadzeniu członka będącego osobą fizyczną jest niedopuszczalne. Jako uzasadnienie takiego rozwiązania wskazywany jest korporacyjny charakter spółdzielni, w której członkostwo jest atrybutem osobistym, a nie majątkowym (M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *Ustawa o spółdzielniach i ich związkach. Komentarz*, Warszawa 1962, s. 55). Ponadto, zakaz ustanawiania pełnomocnika ma być wyrazem najpełniejszej realizacji zasady wewnątrzspółdzielczej demokracji bezpośredniej. Natomiast, w nowszych poglądach doktryny coraz częściej pojawiają się głosy akcentujące podobieństwo w zakresie niektórych regulacji spółek kapitałowych i spółdzielni mieszkaniowych (P. Zakrzewski, *Z zagadnień konstrukcji prawnej spółdzielni*, Rejent 2004, nr 9, s. 121 i n. oraz przywołana tam literatura). Niepodejmując jednak w tym momencie szerszych rozważań, co do tego czy w konstrukcji spółdzielni przeważają elementy majątkowe, czy też osobowe, należy wskazać, iż w literaturze przedmiotu podkreśla się widoczny - na tle rozwiązań obcych systemów - rygoryzm zasady osobistego uczestnictwa w walnym zgromadzeniu (R. Bierzanek, *Prawo spółdzielcze w zarysie*, Warszawa 1962, s.

122; L. Stecki, *Prawo spółdzielcze*, Warszawa 1987, s. 71; M. Józefczak, *Pełnomocnictwo do udziału w walnym zgromadzeniu spółdzielni*, Rejent 2005 nr 12, s. 88).

Mając na uwadze, iż osobisty udział może być niemożliwy z powodu okoliczności niezależnych od członka, powstają wątpliwości, czy taka sytuacja nie prowadzi do niedopuszczalnego ograniczenia praw członkowskich. Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwracają się bowiem obywatele wskazujący, iż niemożliwość skorzystania z instytucji pełnomocnictwa, pozbawia ich w istocie prawa głosu w swoich sprawach. Skarżący wskazująca na możliwość wystąpienia przeszkód natury obiektywnej, np. długotrwałej choroby, wyjazdu. Niemniej istotna jest sytuacja osób niepełnosprawnych, które z powodu inwalidztwa, wieku bądź stanu zdrowia mają nierzadko trudności w praktycznej realizacji swych praw członkowskich. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż analogiczny problem dotyczy praw wyborczych, których - co wielokrotnie w swych wystąpieniach podkreślał Rzecznik Praw Obywatelskich - należyta realizacja wymaga dokonania zmian w prawie, tak aby ułatwić głosowanie osobom niepełnosprawnym oraz niemogącym opuszczać mieszkań. W tym też zakresie sugerowane było wprowadzenie do polskiego prawa wyborczego - na wzór obcych uregulowań - alternatywnych metod głosowania, np. głosowania przez pełnomocnika, drogą pocztową czy elektroniczną. Ściśle osobiste w swym charakterze prawo do udziału w wyborach powszechnych nie zostaje bowiem uszczuplone przez brak fizycznej obecności uprawnionego. Stąd też, Rzecznik stoi na stanowisku, iż obowiązek osobistego stawiennictwa na walnym zgromadzeniu może prowadzić do niezasadnego ograniczenia praw członków spółdzielni.

Udział w walnym zgromadzeniu stanowi wyraz odpowiedzialności członka za sprawy spółdzielni. Przede wszystkim jednak udział w obradach walnego zgromadzenia jest nie tylko uprawnieniem wynikającym z przynależności do korporacji, ale obowiązkiem polegającym na faktycznym (zabieranie głosu) i prawnym (udział w głosowaniu) wpływie na kierunek zarządzania spółdzielnią. Członek może bowiem nie uczestniczyć w obradach, ale niewykonywanie obowiązków statutowych - także z przyczyn niezawinionych - może powodować wykreślenie z rejestru członków spółdzielni. Dlatego też sposobem rozwiązania problemu niewielkiego udziału członków spółdzielni w obradach walnego zgromadzenia nie może być przepis art. 41 § 2 Prawa spółdzielczego, która dopuszcza możliwość odstąpienia w statucie od ustawowych zasad w zakresie quorum. Niewątpliwe jest to zabieg pozwalający podjąć walnemu zgromadzeniu uchwałę, mimo iż liczba obecnych nie stanowi reprezentatywnej grupy członków, lecz w żaden sposób nie świadczy o prawidłowym funkcjonowaniu organizacji spółdzielczej.

W pismach wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich podnoszona jest również kwestia zmniejszenia sprawności funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych, jako wynik obowiązkowego osobistego stawiennictwa na walnym zgromadzeniu. Coraz częstszą bowiem sytuacją jest, iż osoby nabywające prawo do lokalu znajdującego się w zasobach

spółdzielczych, na stałe zamieszkują poza miejscowością stanowiącą siedzibę danej spółdzielni. W przypadku posiadania kilku lokali (tak mieszkalnych, jak i użytkowych) na terenie całego kraju, utrudnia to możliwość osobistego uczestnictwa w posiedzeniach walnego zgromadzenia. Skarżący wskazują, iż jakkolwiek ustawodawca odstąpił od obowiązującego niegdyś zakazu posiadania więcej niż jednego mieszkania spółdzielczego, to członek spółdzielni, który dysponuje kilkoma lokalami w różnych spółdzielniach, a chce jednocześnie uczestniczyć w działalności każdej z nich, napotyka na utrudnienia w zakresie realizacji swych praw członkowskich. Brak w takiej sytuacji możliwości ustanawiania pełnomocnika, który reprezentowałby nieobecnego członka na walnym zgromadzeniu, powoduje w istocie konieczność rezygnacji z prawa podejmowania decyzji w najważniejszych dla spółdzielni, a więc i jej członka, kwestiach.

Warto zauważyć, iż kolejne nowelizacje przepisów regulujących działalność spółdzielni mieszkaniowych wyraźnie wskazują iż celem ustawodawcy jest zwiększenie czynnego udziału członków spółdzielni w podejmowaniu decyzji w najważniejszych jej sprawach. Najlepszym przykładem ww. tendencji jest rezygnacja z zebrań przedstawicieli na rzecz walnego zgromadzenia, w której to instytucji najsilniej wyraża się zasada samorządności spółdzielni. Dopuszczenie możliwości udziału w walnych zgromadzeniach także poprzez ustanowienie przez członka pełnomocnika z całą pewnością wpisałoby się we wskazaną tendencję i znacząco przyczyniło się do zwiększenia aktywnego udziału członków w życiu spółdzielni.

W korespondencji kierowanej do Rzecznik podkreślane jest także, iż tryb zwoływania i obradowania walnego zgromadzenia powoduje, iż interesy członka, który na walnym zgromadzeniu byłby reprezentowany przez pełnomocnika, mogą być w wystarczający sposób chronione przez już obowiązujące przepisy prawa. Mianowicie, o czasie, miejscu i porządku obrad walnego zgromadzenia lub jego części zawiadamia się wszystkich członków na piśmie w terminach ustawowych. Zawiadomienie takie powinno zawierać czas, miejsce, porządek obrad oraz informację o miejscu wyłożenia wszystkich sprawozdań i projektów uchwał, które będą przedmiotem obrad oraz informację o prawie członka do zapoznania się z tymi dokumentami. Przede wszystkim jednak walne zgromadzenie może podejmować uchwały jedynie w sprawach objętych porządkiem obrad podanym do wiadomości członków w terminach i w sposób określony w ustawie. Nie istnieje więc w tej sytuacji obawa, że jakiegokolwiek przedstawicielstwo może wypaczyć tę czynność lub też, że w trakcie dokonywania tej czynności mogą pojawić się okoliczności, co do których decyzję może podjąć wyłącznie mocodawca. Stąd też zdaniem skarżących zadaniem ustawodawcy powinno być ewentualne określenie formy i trybu udzielenia pełnomocnictwa do uczestniczenia w walnym zgromadzeniu oraz wykonywania prawa głosu za nieobecnego członka, np. w sposób analogiczny do rozwiązań mających zastosowanie przy spółkach

kapitałowych, bądź poprzez odesłanie do ogólnych reguł wynikających z Kodeksu cywilnego.

Podsumowując powyższe uwagi, Rzecznik stoi na stanowisku, iż za słuszny należy uznać postulat zniesienia obowiązku osobistego stawiennictwa na walnym zgromadzeniu w spółdzielni. Pełnomocnictwo w żaden sposób nie zagraża osobistemu charakterowi prawa do uczestnictwa w walnym zgromadzeniu. Pozwala za to członkowi spółdzielni lepiej i sprawniej wykonywać ciążyący na nim obowiązek współuczestniczenia w zarządzaniu spółdzielnią. Mają ponadto na uwadze dopuszczalność oddania głosu przez pełnomocnika na zgromadzeniu wspólników w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością czy na zebraniu właścicieli wspólnoty mieszkaniowej, w których to podmiotach element osobisty jest równie istotny jak w spółdzielni, wyłączenie takiej możliwości tylko w ramach spółdzielni nie znajduje obecnie żadnego, poza historycznym rodowodem, uzasadnienia.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) zwracam się do Pana Ministra o przedstawienie stanowiska w tym zakresie, a także - jeśli Pan Minister podzieli uwagi zawarte w niniejszym piśmie - o podjęcie działań w celu zmiany obowiązującego stanu prawnego.

Z poważaniem

Z upoważnienia

Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich