



Warszawa, 28/04/2008r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

**RPO-586484-V-SK/08**

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

Pan Cezary Grabarczyk  
Minister Infrastruktury

### ***Szanowny Panie Ministrze***

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają liczne skargi poruszające problemy związane z wejściem w życie ustawy z dnia 14 czerwca 2007r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873). Niektóre ze skarg dotyczą zakresu, w jakim nowelizacja ukształtowała sytuację prawną organów spółdzielni mieszkaniowych. W prezentowanych Rzecznikowi uwagach podkreślane jest przede wszystkim, iż brak przepisów przejściowych lub niewystarczające ich doprecyzowanie powoduje chaos organizacyjny, który nie może być w wielu wypadkach sprawnie wyeliminowany przez samych członków spółdzielni mieszkaniowych. Dokonana przez Rzecznika Praw Obywatelskich analiza stanu prawnego w zgłoszonych sprawach pozwala przychylić się do stanowiska obywateli, iż zastąpienie zebrania przedstawicieli walnym zgromadzeniem, przy jednoczesnym szczątkowym uregulowaniu pozycji jeszcze istniejących zebrań przedstawicieli, nasuwa poważne wątpliwości, co do możliwości skutecznego działania najwyższych władz spółdzielni mieszkaniowej. W szczególności bowiem niewłaściwa interpretacja przepisów określających aktualne kompetencje zebrania przedstawicieli może skutkować daleko idącymi, negatywnymi konsekwencjami dla podjętych decyzji - włącznie ze stwierdzeniem ich nieważności. W tym też kontekście niepokój skarżących budzą również trudności z jednoznacznym określeniem sytuacji prawnej członków rad nadzorczych - pełniących swe funkcje w dniu wejścia w życie ww. nowelizacji.

Stosownie do przepisu art. 35 § 1 ustawy z dnia 16 września 1982r. Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2003r., Nr 188, poz. 1848 ze zm.), organami spółdzielni są walne zgromadzenie, rada nadzorcza i zarząd, a w spółdzielniach, w których walne zgromadzenie jest zastąpione przez zebranie przedstawicieli - zebrania grup członkowskich. Zgodnie natomiast z art. 8<sup>3</sup> 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 ustawy z dnia 14 czerwca 2007r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw wynika, iż do czasu zarejestrowania zmian statutów dotychczasowe ich postanowienia odnoszące się do funkcjonowania zebrania przedstawicieli pozostają w mocy. Powyższe rozwiązanie oznacza, iż także w spółdzielniach mieszkaniowych - przynajmniej do czasu skutecznego zarejestrowania zmian statutów w sądach rejestrowych - będzie można jeszcze spotkać się z zebraniem przedstawicieli (zebraniem grup członkowskich).

Ustawodawca nakazał spółdzielniom zmienić do dnia 30 listopada 2007r. statuty, a do dnia 30 grudnia 2007r. zgłosić zmiany tychże statutów do Krajowego Rejestru Sądowego. Niemniej, kwestia wejścia w życie nowych regulacji statutowych - z przyczyn zarówno zależnych od samych członków, jak i wynikających z uprawnień kontrolnych sądów rejestrowych, jest zagadnieniem bardziej skomplikowanym. Należy przede wszystkim wskazać, iż przepis określający datę, w jakiej należało zmienić statuty skierowany jest do zarządu spółdzielni mieszkaniowych, który jest zobowiązany do zwołania walnego zgromadzenia (zebrania przedstawicieli) celem umożliwienia członkom wypowiedzenia się w zakresie zmian statutu. Natomiast, to czy członkowie zaakceptują opracowany przez zarząd spółdzielni projekt uchwały w sprawie zmian statutu, jest już zupełnie inną kwestią. W tym też kontekście warto również zwrócić uwagę na możliwość zaskarżenia uchwały zebrania przedstawicieli do sądu, a tym samym przesunięcia ewentualnego momentu wejścia w życie takiej uchwały.

Badane przez Rzecznika Praw Obywatelskich sprawy wskazują na liczne sytuacje, w których spółdzielcom nie udało się dostosować swych statutów do obowiązujących przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i Prawa spółdzielczego. Dotyczy to zarówno spółdzielni, gdzie głębokie konflikty nie pozwalają już od kilku lat doprowadzić do zmian przepisów statutów, jak i spółdzielni, w których konieczność przeprowadzenia tak szybkich zmian w statutach nie zyskała większości wymaganej dla przyjęcia stosownej uchwały. Ustawa z dnia 14 czerwca 2007r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw przebudowała w sposób rewolucyjny system działania organów spółdzielni mieszkaniowych, nakładając zarówno na organy, jak i na członków szereg nowych, nieznanych dotychczas obowiązków i uprawnień. Ponadto, krótka *vacatio legis* połączona została z niezwykle krótkim terminem (31 listopada 2007r.) nie tyle opracowania samych zmian, ile podjęcia już decyzji odnośnie nowego brzmienia statutu, co przy zasadach zwoływania zebrań przedstawicieli musiało się okazać zadaniem karkołomnym. Należy też zwrócić uwagę, iż wykładnia wielu przepisów nowelizacji sprawia trudności nawet prawnikom, co zapewne spowodowało, iż w wielu przypadkach przebudowa statutów została zrealizowana w sposób niedoskonały, który był

nie do zaakceptowania czy to przez członków danej spółdzielni, czy też przez sądy rejestrowe. Z kolei w niektórych spółdzielniach z uwagi na wątpliwości, co do konstytucyjności przepisów omawianej nowelizacji, podjęto uchwały o odroczeniu wprowadzenia zmian dotyczących funkcjonowania walnych zgromadzeń, do czasu rozstrzygnięcia wniosków o stwierdzenie konstytucyjności tych przepisów przez Trybunał Konstytucyjny. Z opinii ekspertów wyrażonych na łamach prasy wynika, iż ostrożność członków spółdzielni w zakresie szybkich zmian statutów, jest uzasadniona (K. Pietrzykowski, *Prezesi spółdzielni wolą zebrania przedstawicieli*, Rzeczpospolita - Prawo co dnia z 19 grudnia 2008r.)

Jedną z istotnych konsekwencji braku zmian statutów spółdzielni jest w rezultacie pozostawienie zebrań przedstawicieli, jako najwyższych organów spółdzielni, mimo iż znowelizowana ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zwiększając zakres demokracji bezpośredniej, wprowadziła zakaz zastępowania walnego zgromadzenia spółdzielni mieszkaniowej przez zebrania przedstawicieli. Mając natomiast na względzie, iż rozpoczyna się obecnie cykl dorocznych zebrań grup członkowskich, zebrań przedstawicieli i walnych zgromadzeń, które zgodnie z przepisami Prawa spółdzielczego muszą się odbyć do dnia 30 czerwca każdego roku, aktualne staje się pytanie o kompetencje zebrań przedstawicieli. Przepis art. 8<sup>3</sup> ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wyłącza bowiem, dopiero po dokonaniu zmian statutu i jego o zarejestrowaniu, stosownie do art. 9 noweli czerwcowej z 2007r., możliwość zastąpienia walnego zgromadzenia przez dotychczasowe zebrania przedstawicieli (i zebrania grup członkowskich) w spółdzielniach mieszkaniowych (por. R. Dziczek, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów i wniosków sądowych*, Warszawa 2007, s. 165).

Z powyższej rozwiązania wynika więc, iż do czasu wprowadzenia zmian statutów - niezależnie od przyczyn takiego stanu - walne zgromadzenia może być zastąpione zebraniem przedstawicieli ze wszystkim wynikającymi z tego konsekwencjami. Stosownie do art. 9 ust. 2 ww. ustawy z dnia 14 czerwca 2007r. do czasu zarejestrowania zmian statutów postanowienia dotychczasowych statutów regulujące funkcjonowanie zebrania przedstawicieli pozostają w mocy. Brak dalszych, szczególnych regulacji w tej dziedzinie, skłania skarżących do przyjęcia, iż przepisy przejściowe dają zebraniom przedstawicieli podstawę do działania w pełnym zakresie, do czasu rejestracji nowych przepisów statutu. Kres zebrania przedstawicieli, to bowiem nie tylko samo pozytywne wypowiedzenie się przez członków o zmianie statutu (jeżeli do takiej decyzji w ogóle dojdzie), ile skuteczne zarejestrowanie zmian. Dopiero spełnienie tych dwóch warunków pozwoli w pełni zrealizować idee demokracji bezpośredniej. Stąd też, jak się zdaje, zebrania przedstawicieli mogą nadal podejmować decyzję we wszystkich sprawach, które są dla nich zastrzeżone w statutach, a które to obecnie są materią walnych zgromadzeń. W tym stanie rzeczy na najbliższych - dorocznych zebraniach przedstawicieli - będą podejmowane takie decyzje w

sprawach udzielenia absolutorium członkom zarządu, zatwierdzenia sprawozdania finansowego, czy rozstrzygnięcia odwołań od uchwał rady nadzorczej wnoszonych w ramach postępowania wewnątrzspółdzielczego, czyli typowych sprawach dla dorocznych walnych zgromadzeń (zebrań przedstawicieli). Taka sytuacja powoduje jednak, że istniejący stan rzeczy, który został przez ustawodawcę oceniony negatywnie, czego wynikiem była likwidacja - na przyszłość - systemu demokracji pośredniej, może trwać latami. Skoro bowiem w świetle ustawy, do czasu zarejestrowania zmian w statucie zebrania przedstawicieli mogą w pełni funkcjonować w dotychczasowym kształcie, nie ma czynnika mobilizującego do wprowadzenia przez spółdzielnię zmian określonych przez ustawodawcę w noweli czerwcowej.

Ze skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich wynika jednak, iż możliwa jest inna interpretacja treści art. 9 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Mianowicie, skoro w art. 8<sup>3</sup> ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wprowadzono ogólną zasadę, że walne zgromadzenie nie może być zastąpione przez zebranie przedstawicieli, to oznacza, że co do zasady zebranie przedstawicieli przestaje być z chwilą wejścia w życie ustawy najwyższym organem spółdzielni mieszkaniowej i traci kompetencje zastrzeżone odtąd dla walnego zgromadzenia, a jedynym jego uprawnieniem i obowiązkiem jest uchwalenie zmiany statutu w celu jego dostosowania do obowiązującego prawa, w tym ukonstytuowanie walnego zgromadzenia. Przy przyjęciu takiej wykładni, która najpełniej uwzględnia intencje ustawodawcy, należałoby stwierdzić, że doroczne zebranie przedstawicieli nie ma już kompetencji do podejmowania innych uchwał, np. o udzieleniu absolutorium członkom zarządu, czy zatwierdzeniu sprawozdania finansowego. Takie uchwały byłyby w takim wypadku bezwzględnie nieważne, jako podjęte przez nieuprawniony organ.

Koncepcja opowiadająca się za uznaniem, iż zebrania przedstawicieli mają obecnie ograniczone kompetencje, grozi jednak w istocie paraliżem decyzyjnym. Nie trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której kolejne zebrania przedstawicieli nie są w stanie podjąć wymaganej od nich uchwały o zmianie statutu, a jednocześnie nie są uprawnione do wypowiedzenia się w materii - obecnie ustawowo zastrzeżonej - dla walnego zgromadzenia.

Kwestia braku jednoznacznych przepisów przejściowych w ustawie z dnia 14 czerwca 2007r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw jest również źródłem innego konfliktu. Stosownie do nowego art. 8<sup>2</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych członkowie innych niż zarząd organów spółdzielni mieszkaniowej pełnią swoje funkcje społecznie, z tym że statut może przewidywać wynagrodzenie za udział w posiedzeniach, które jest wypłacane w formie miesięcznego ryczałtu bez względu na ilość posiedzeń i nie może być większe niż minimalne wynagrodzenie za pracę, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Przepis ten wprowadza zasadę społecznej pracy

członków rady nadzorczej, od której odstąpić można - w określonym zakresie - poprzez odpowiednią regulację statutową. Niemniej, wśród przepisów czasowych nie ma żadnego unormowania, które odnosiłoby się - nielicząc kwestii kadencji - do sytuacji członków rad nadzorczych pełniących swe funkcje w dniu wejścia w życie nowelizacji.

W pismach adresowanych do Rzecznika obywatele podnoszą, iż od dnia 31 lipca 2007r. członkom rad nadzorczych wstrzymano wypłaty ich wynagrodzeń. Powyższa sytuacja dotyczy zarówno członków spółdzielni, co do wynagrodzeń których, dotychczasowe przepisy statutu milczą albo też określają zasady wynagrodzenia na innych zasadach niż przepisy ustawowe - nawet jeżeli wynagrodzenie takie mieściłoby się w maksymalnej kwocie ryczału przewidzianego w art. 8<sup>2</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W istocie bowiem, jeżeli statut nie przewiduje właściwej regulacji, to nie ma podstawy prawnej, która umożliwiłaby spółdzielni zapłatę za udział członka spółdzielni w pracach rady nadzorczej. W rezultacie, członek rady nadzorczej, który objął swoją funkcję przed dniem 31 lipca 2007r. i który mógł w sposób prawnie usprawiedliwiony oczekiwać zapłaty za swoją pracę - został z mocy prawa pozbawiony owych świadczeń.

Możliwym jest, iż w założeniu ustawodawcy rozwiązanie powyższe miało mieć charakter chwilowy. Niemniej, jak zostało to już wspomniane, kwestia zmiany i rejestracji statutu nie jest zadaniem prostym i możliwym do zrealizowania w krótkim okresie czasu. Dlatego też konsekwencją rozwiązania polegającego na bezpłatnym świadczeniu pracy przez członków rady nadzorczej, przy jednoczesnym braku regulacji przejściowych, była jednostronna zmiana stosunku cywilnoprawnego łączącego spółdzielnię z członkiem jej rady nadzorczej. Członek rady nadzorczej, który pełnił swą funkcję w dacie wejścia przepisu, może w takim wypadku albo pogodzić się z pozbawieniem dotychczasowego wynagrodzenia i pełnić dalej funkcję społecznie albo też złożyć rezygnację ze sprawowanej funkcji. Abstrahując od prawnej oceny powyższego rozwiązania, dotychczasowi członkowie rady nadzorczej podejmując się swoich zadań, nie mogli przewidywać takiej istotnej zmiany prawa. Warto podkreślić, iż powyższa sytuacja może prowadzić do zniechęcenia członków spółdzielni do pracy w radzie nadzorczej, co w szczególności w okresie przejściowym (do czasu wyboru członków rad nadzorczych świadomych nowych zasadach) może skutkować brakiem należytego sprawowania nadzoru nad działalnością spółdzielni.

Rzecznik Praw Obywatelskich, dostrzegając wadliwości niektórych rozwiązań wprowadzonych przez ustawę z dnia 14 czerwca 2007r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, w dniu 10 stycznia 2008r. skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o zbadanie ich zgodności z Konstytucją RP (znak: RPO-564591-V-KD/07, sygn. akt: K 64/07). Zakwestionowane przez Rzecznika przepisy odnoszą się m.in. do wyłączenia możliwości zastąpienia walnego zgromadzenia przez zebranie przedstawicieli, jak też składu i kadencji rady nadzorczej w spółdzielni mieszkaniowej. Niemniej, ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych, obowiązuje i

wywołuje określone skutki, a także rodzi określone problemy praktyczne, wymagające szybkiego rozstrzygnięcia. Tymczasem nie wiadomo, kiedy Trybunał Konstytucyjny rozpozna powyższy wniosek, a ponadto samo wypowiedzenie się przez Trybunał Konstytucyjny w przedmiotowej sprawie, nie zmieni sytuacji obywateli, którzy aktualnie muszą rozwiązywać problemy wynikające z wejścia w życie ww. ustawy z dnia 14 czerwca 2007r., a związane w szczególności bądź z brakiem przepisów przejściowych, bądź też z ich nieprecyzyjnym zapisem. Dlatego też, 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 ze zm.), zwracam się z prośbą o przedstawienie stanowiska Pana Ministra w poruszonych kwestiach, a jeśli dojdzie Pan Minister do wniosku, iż zabezpieczenie w należyty sposób ochrony praw członków spółdzielni mieszkaniowej wymaga zmiany przepisów, to proszę o rozważenie podjęcia stosownych działań w tym zakresie.

***Z poważaniem***

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

*/-/ Stanisław Trociuk*  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich