



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

IV.7210.8.2017.KD

Pan Andrzej Adamczyk

**Minister Infrastruktury i
Budownictwa**

I. Od połowy 2007r. Rzecznik Praw Obywatelskich prowadzi obszerną korespondencję z ministrami kierującymi resortem budownictwa w związku z zapoczątkowanymi wówczas, kolejnymi istotnymi nowelizacjami ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Wystąpienia Rzecznika dotyczyły licznych problemów, jakie w praktyce rodzą często zmieniające się uregulowania zawarte w tej ustawie.

Szereg z sygnalizowanych przez Rzecznika wątpliwości i zarzutów pod adresem przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000r o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz.U. z 2013r., poz. 1222) resort podzielał w dotychczasowej korespondencji. W szczególności przyznawał, że problematyka spółdzielczości w ogóle, w tym zwłaszcza spółdzielczości mieszkaniowej, wymaga wnikliwej, systemowej analizy i ponownego, całościowego uregulowania. W przeszłości, resort budownictwa unikał jednocześnie podjęcia konkretnej inicjatywy ustawodawczej. Było to wówczas uzasadnianie faktem, iż w dwóch poprzednich kadencjach Sejmu działały - najpierw - Podkomisja nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, a następnie - Komisja Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego. Niestety prace legislacyjne prowadzone w Sejmie nie zakończyły się żadnym konkretnym rezultatem i problem pozostaje nadal otwarty.

II. W tych okolicznościach z dużą satysfakcją odnotowałem fakt podjęcia inicjatywy legislacyjnej w ramach kierowanego przez Pana Ministra resortu, wyrażającej się w przygotowaniu projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (nr w wykazie prac legislacyjnych UB 3). Projekt ten ma na celu przede wszystkim realizację niewykonanych dotychczas orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o sygn.: P 17/10, K 36/12, K 60/13. Zakłada również wprowadzenie kilku innych regulacji do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz do

innych ustaw (w tym także nawiązuje do postulatów zgłaszanych w wystąpieniach Rzecznika Praw Obywatelskich). Trzeba jednocześnie zasygnalizować, że niektóre z proponowanych rozwiązań, jak na przykład dopuszczalność reprezentowania na walnym zgromadzeniu więcej niż jednego członka spółdzielni przez tego samego pełnomocnika, spotkały się z żywą krytyką ze strony zarówno szeregowych członków spółdzielni, jak i organizacji spółdzielczych, np. związków rewizyjnych.

Nadal jednak otwarta pozostaje kwestia systemowego, ustawowego uporządkowania sfery spółdzielczości, w tym spółdzielczości mieszkaniowej. Obecny stan prawny dotyczący tej problematyki jest bowiem powszechnie krytykowany, zarówno przez samych spółdzielców, jak też przez sądy, które muszą stosować niejasne, niespójne, czy wręcz nieracjonalne przepisy. Potrzebę zmian obowiązujących przepisów sygnalizuje corocznie Sąd Najwyższy w informacjach ze swej działalności, jak i wprost w treści uzasadnień uchwał, którymi zmuszony jest rozstrzygać istotne zagadnienia prawne pojawiające się właśnie z powodu wadliwych przepisów.

III. Niniejszym wystąpieniem pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na jeden tylko obszar takich zagadnień, które mają zasadnicze znaczenie dla bieżącego, prawidłowego funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych. Otóż do mojego Biura wpływa bardzo wiele skarg dotyczących obecnej formuły organizacyjnej najwyższego organu w spółdzielniach mieszkaniowych, jakim jest walne zgromadzenie spółdzielni. Dotyczą one w szczególności walnego zgromadzenia obradującego w częściach.

Warto przypomnieć, że zgodne z przepisami obowiązującymi do czasu nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dokonanej ustawą z dnia 14 czerwca 2007r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 125, poz. 873 ze zm.) problematyka funkcjonowania organów spółdzielni była uregulowana w zasadzie jednolicie w stosunku do wszystkich typów spółdzielni w przepisach ustawy – Prawo spółdzielcze. Zgodnie z art. 35 tej ustawy organami spółdzielni są:

- 1) walne zgromadzenie;
- 2) rada nadzorcza, zwana dalej "radą";
- 3) zarząd;
- 4) w spółdzielniach, w których walne zgromadzenie jest zastąpione przez zebranie przedstawicieli - zebrania grup członkowskich (art. 59).

Powyższe uregulowanie odnosiło się w pełni do spółdzielni mieszkaniowych. Jednakże w powołanej nowelizacji z 2007r. do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dokonano zasadniczej zmiany tego modelu. Wprowadzono – w art. 8³ tej ustawy – zasadę, że w spółdzielniach mieszkaniowych walne zgromadzenie nie może być zastąpione przez

zebranie przedstawicieli. Ustawodawca dostrzegł jednak fakt, że w Polsce funkcjonują liczne spółdzielnie mieszkaniowe, w których liczba członków przekracza 500 osób, a nierzadko sięga nawet kilku tysięcy. Było zatem oczywiste, że przy tak dużej liczbie uprawnionych do udziału w walnym zgromadzeniu, przeprowadzenie posiedzenia i podjęcie uchwał może okazać się organizacyjnie niemożliwe. Wprowadzono zatem możliwość podzielenia walnego zgromadzenia na części, w przypadku gdy liczba członków spółdzielni mieszkaniowej przekroczy 500. Wprowadzona w 2007r. zmiana od początku wzbudziła liczne wątpliwości i spotkała się z krytyką. Wskazywano, że wprowadzenie w art. 8³ ust. 9 zasady, że uchwałę uważa się za podjętą, jeżeli była ona poddana pod głosowanie na wszystkich częściach zgromadzenia, spowoduje w praktyce, że jakakolwiek dyskusja nad treścią projektu uchwały będzie na poszczególnych częściach walnego zgromadzenia bezcelowa. Wyniku dyskusji i tak nie będzie można uwzględnić w toku obrad, poprzez stosowną korektę projektów uchwał, gdyż wszystkie części walnego zgromadzenia muszą poddać głosowaniu ten sam projekt – czyli o treści ustalonej z góry, jeszcze przed pierwszą częścią zgromadzenia. Takiego projektu uchwały walne zgromadzenie nie może już modyfikować. Może jedynie głosować za przyjęciem lub odrzuceniem projektu. Walne zgromadzenie w częściach nie będzie mogło odwołać tych członków zarządu, którym nie udzieliło absolutorium. Wynika to z faktu, że dopiero po odbyciu ostatniej części walnego zgromadzenia wiadomo będzie, czy absolutorium zostało udzielone. Dla odwołania członków zarządu, którzy nie uzyskali pokwitowania swojej działalności konieczne będzie więc zwołanie kolejnego walnego zgromadzenia. Wyrażano obawy, że dzielenie walnego zgromadzenia na części pozwala także na faktyczne manipulowanie ostatecznym wynikiem głosowania w ten sposób, że już w trakcie zebrań częściowych będzie wiadomo, jakie są szanse na podjęcie określonej uchwały. To zaś może wpływać na frekwencję i obiektywizm przy podejmowaniu decyzji przez członków obradujących na kolejnych częściach walnego zgromadzenia.

Niestety, doświadczenia z funkcjonowania przez okres prawie 10 lat nowych rozwiązań potwierdziły wszystkie wyrażane wcześniej obawy. Wady obecnego rozwiązania dostrzegli sami członkowie spółdzielni mieszkaniowych, nawet ci, którzy wcześniej opowiadali się za likwidacją zebrań przedstawicieli członków. Ze skarg wpływających do Biura Rzecznika wynika wyraźnie, że w praktyce walne zgromadzenia obradujące w częściach są organem, w którym członkowie nie mogą w realny sposób urzeczywistnić swojej woli i w zasadzie pozbawieni są wpływu na treść podejmowanych przez ten najwyższy organ spółdzielni mieszkaniowej decyzji. W skargach do Biura Rzecznika powtarzają się zarzuty braku możliwości modyfikowania treści projektu uchwał, z uwagi na to, że na wszystkich częściach walnego zgromadzenia musi być poddany pod głosowanie identyczny projekt, brak konstruktywnej dyskusji i problemy z decyzyjnością z uwagi na to, że każda część walnego zgromadzenia koncentruje uwagę wyłącznie wokół swoich

partykularnych interesów, trudności z wyborem członków rady nadzorczej, ponieważ w dużych spółdzielniach poszczególni kandydaci są całkowicie anonimowi, zwłaszcza zaś dla uczestników tej części walnego zgromadzenia, z której dany kandydat się nie wywodzi (bo np. mieszka w zupełnie innej nieruchomości). Brak czytelnych, ustawowych zasad związanych z organizacją i podejmowaniem uchwał przez walne zgromadzenie powoduje, że liczne problemy praktyczne muszą być rozstrzygane przez sądy powszechne oraz przez Sąd Najwyższy. Dotyczy to tak istotnych kwestii jak: tryb zawiadamiania o miejscu i porządku obrad walnego zgromadzenia (por. wyrok Sądu Najwyższego z 27.05.2015r., sygn. II CSK 512/14), rozumienie stwierdzenia: „poddanie uchwały pod głosowanie wszystkich części walnego zgromadzenia spółdzielni mieszkaniowej” (por. uchwała Sądu Najwyższego z 29.04.2011r., sygn. III CZP 111/10), zasady obliczania większości głosów potrzebnych do podjęcia uchwały (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 10.01.2014r., sygn. I ACa 1312/13), czy też zgłaszanie poprawek do projektów uchwał (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 19.10.2016r., sygn. I ACa 137/16).

Warto zwrócić uwagę na wypowiedzi krytyczne Sądu Najwyższego, zawarte w przywołanym wyżej orzecznictwie. Przykładowo, w wyroku z 27.05.2015 r. Sąd Najwyższy wskazywał, że „jest dość oczywiste, że wprowadzone w 2007 r. wskazane zmiany do u.s.m. mają poważne wady legislacyjne, co jednoznacznie wskazuje się w doktrynie, a potwierdzają to przykłady z orzecznictwa (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2010 r., I CNP 16/10, nie publ.; uzasadnienia wyroków Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 18 października 2012 r., I ACa 930/12, Legalis nr 721869 i Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 9 maja 2013 r., I ACa 406/13, publ. Legalis nr 722863). Należy więc poprzez posłużenie się różnymi metodami wykładni prawa próbować rozwikłać skomplikowaną regulację prawną zamieszczoną w art. 8³ u.s.m.”. Dalej Sąd Najwyższy stwierdził, że „byłoby dobrze, aby przepisy te wyraźnie stanowiły o terminach wykonywania obowiązków informacyjnych przez spółdzielnię mieszkaniową. Skoro jednak tego nie czynią, to należy dokonać racjonalnej wykładni, w tym wypadku mniej posługując się wykładnią językową, a znacznie bardziej - funkcjonalną i postulatem racjonalnego ustawodawcy.”

IV. Warto także podkreślić, iż intencja ustawodawcy, aby w stosunkowo krótkim czasie wszystkie spółdzielnie mieszkaniowe dostosowały formę funkcjonowania najwyższego organu do nowych przepisów, wyrażona w art. 9 ustawy zmieniającej z 2007r., nie została w praktyce dotąd zrealizowana, pomimo upływu prawie 10 lat. Zagadnienie prawnej dopuszczalności funkcjonowania w spółdzielniach mieszkaniowych zebrań przedstawicieli budziło liczne spory zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie. Ostatecznie, zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądowym zebranie przedstawicieli członków spółdzielni mieszkaniowej, która nie dopełniła w terminie obowiązków przewidzianych w art. 9 ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o

zmianie niektórych innych ustaw, pozostało organem spółdzielni na podstawie dotychczasowego statutu (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 10.05.2012r., sygn. III CZP 84/11). Nie można wykluczyć, że w obrocie prawnym nadal funkcjonują spółdzielnie mieszkaniowe, w których najwyższym organem jest zebranie przedstawicieli (przykładowo: Powszechna Spółdzielnia Mieszkaniowa „Przymorze” w Gdańsku; z całą pewnością jeszcze w 2015r. zebrania przedstawicieli funkcjonowały np. w Spółdzielni Mieszkaniowej „Służew nad Dolinką” i „Przy Metrze” w Warszawie).

V. W świetle przedstawionych wyżej uwag, nie ulega wątpliwości, że funkcjonująca od prawie 10 lat obecna formuła walnych zgromadzeń w spółdzielniach mieszkaniowych nie do końca zrealizowała intencje ustawodawcy. Wymaga wnikliwej analizy i ponownego rozważenia. W instytucji walnych zgromadzeń, przynajmniej w założeniu w najpełniejszy sposób powinna znajdować odzwierciedlenie istota demokracji w spółdzielni. Dlatego właśnie, prawidłowe uregulowanie organizacji tego organu spółdzielni ma zasadnicze znaczenie dla realizacji korporacyjnych uprawnień członków. Zarysowana problematyka jednoznacznie wskazuje na to, że absolutnie konieczne jest wdrożenie prac legislacyjnych w omawianym zakresie. Aktualnie do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz ustawy – Prawo spółdzielcze (druk sejmowy nr 1268). Dotychczasowe doświadczenia z dwóch poprzednich kadencji Sejmu przemawiają jednak za tym, aby w tej skomplikowanej prawnie i społecznie doniosłej problematyce systemowe projekty, zawierające propozycje całościowych zmian zostały przygotowane przez wyspecjalizowany resort, t.j. resort infrastruktury i budownictwa. Poprzednie inicjatywy poselskie dotyczące problematyki spółdzielczości nie zakończyły się bowiem uchwaleniem konkretnych ustaw.

Dlatego też, działając na podstawie art. 16 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), przedstawiam powyższe uwagi z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie. W szczególności będę wdzięczny za poinformowanie mnie, czy w resorcie infrastruktury podjęto prace nad przygotowaniem nowych ustaw dotyczących spółdzielczości w ogóle, w tym spółdzielczości mieszkaniowej, a jeśli tak, to jaki jest zakres i przedmiot tych prac. Jeżeli zaś Ministerstwo nie widzi potrzeby podejmowania działań na rzecz zmiany prawa regulującego całościowo omawianą dziedzinę, proszę o informację, czy dostrzega Pan Minister potrzebę znowelizowania przepisów dotyczących walnych zgromadzeń w spółdzielniach mieszkaniowych i ewentualnie w jakim kierunku.