



IV.7212.1.2018.KD

Pan Jerzy Kwieciński

Minister Inwestycji i Rozwoju

Szanowny Panie Ministrze

W marcu ubiegłego roku Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Budownictwa dotyczące pilnej potrzeby 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. W przywołanym wystąpieniu Rzecznik w szczególny sposób podkreślał potrzebę analizy obecnych regulacji dotyczących funkcjonowania walnych zgromadzeń w spółdzielniach mieszkaniowych. Kopię przedmiotowego wystąpienia przekazuję w załączeniu. W niniejszym wystąpieniu Rzecznik pragnie powrócić do tej problematyki, aczkolwiek w nieco innym aspekcie.

Tytułem przypomnienia warto wskazać, że zgodnie 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.- dalej: *ustawa zmieniająca z 2007r.*) 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 do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z 2007r. 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. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r. spółdzielnie istniejące w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy miały dokonać zmian swoich statutów nie później niż do dnia 30 listopada 2007 r. Zgłoszenia do Krajowego Rejestru Sądowego tych zmian spółdzielnie miały dokonać w ciągu 30 dni od dnia podjęcia uchwały, nie później niż do dnia 30 grudnia 2007 r., stosownie do wymagań niniejszej ustawy i w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze.

Jednakże intencja ustawodawcy, aby w stosunkowo krótkim czasie wszystkie spółdzielnie mieszkaniowe dostosowały formę funkcjonowania najwyższego organu do nowych przepisów, wyrażona w przywołanym art. 9 ustawy zmieniającej z 2007r. nie została w praktyce zrealizowana, pomimo upływu ponad 10 lat. Zasadniczym powodem tego stanu rzeczy wydaje się być niepełna regulacja przejściowa w tym przepisie, wyrażająca się tym, iż brak towarzyszącego temu unormowaniu przepisu, podobnego do art. 54 ust. 2 zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, który by stwierdzał, że w razie sprzeczności między postanowieniami dotychczasowych statutów spółdzielni a przepisami ustawy stosuje się przepisy ustawy.

Zagadnienie prawnej dopuszczalności funkcjonowania w spółdzielniach mieszkaniowych zebrań przedstawicieli budziło liczne spory zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie, ale ostatecznie, zgodnie z ugruntowanym od lat stanowiskiem sądów 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).

Ze skarg, które wpływają do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich jasno wynika, że w obrocie prawnym nadal funkcjonują spółdzielnie mieszkaniowe, w których najwyższym organem jest zebranie przedstawicieli (przykładowo: Powszechna Spółdzielnia Mieszkaniowa „Przymorze” w Gdańsku; Spółdzielnia Mieszkaniowa „Służew nad Dolinką” i „Przy Metrze” w Warszawie, Spółdzielnia Mieszkaniowa „Jagiellonka” w Sosnowcu).

Tego stanu rzeczy nie akceptują członkowie spółdzielni, którzy zainteresowani są zwiększeniem swego wpływu na działalność najwyższego organu spółdzielni poprzez bezpośredni udział w posiedzeniach walnych zgromadzeń. W swoich skargach osoby te zwracają uwagę na fakt, że nie istnieją żadne środki prawne, które umożliwiłyby w praktyce realizację płynącego z art. 9 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007r. obowiązku dokonania zmian w statutach i zastąpienia zebrania przedstawicieli walnym zgromadzeniem wszystkich członków spółdzielni.

W uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego w sprawie III CZP 84/11 Sąd Najwyższy wskazał, iż termin do dokonania zmian w statutach spółdzielni mieszkaniowych, polegających na zastąpieniu zebrań przedstawicieli walnym zgromadzeniem, ma charakter instrukcyjny. Przemawia za tym to, że z niezachowaniem terminu określonego w art. 9 ustawy zmieniającej z 2007r. nie łączą się żadne konsekwencje o charakterze materialnoprawnym, które można poddać ocenie z punktu widzenia ogólnej instytucji dawności lub możliwości realizacji prawa podmiotowego, z upływem którego to terminu prawo by wygasło. Z niezachowaniem terminu do podjęcia uchwał o zmianach w statutach (30 listopada 2007 r.) i zgłoszenia zmiany do rejestru (30 grudnia 2007 r.) nie wiąże się zatem ustanie bytu zebrań przedstawicieli. Zebrania te pozostają organem spółdzielni, a podejmowane przez nie uchwały są istniejące i ważne, jeżeli nie zachodzą ogólne przesłanki pozwalające na zakwestionowanie ich ważności. Sąd Najwyższy wskazał dalej, że naruszenie tych terminów może łączyć się, w wypadku spełnienia wymaganych przesłanek ustawowych, z zastosowaniem wobec spółdzielni sankcji przymuszających do dokonania zmian statutowych, wynikających zwłaszcza z ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym.

Szerzej ten ostatni pogląd Sąd Najwyższy przedstawił w wyroku z dnia 8 stycznia 2010r., sygn. IV CSK 310/09 (LEX nr 577515), w którym stwierdził, że „sankcje związane z naruszeniem przez spółdzielnię obowiązków wskazanych w art. 9 ust. 1 zm. u.s.m. zostały określone przede wszystkim w ustawie o KRS. Stosownie do art. 24 ust. 1 tej ustawy, sąd rejestrowy wzywa zarząd spółdzielni (zob. art. 12a § 2 pr. spółdz.) do złożenia wniosku o wpis do Rejestru, wyznaczając dodatkowy siedmiodniowy termin, pod rygorem zastosowania grzywny przewidzianej w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego o egzekucji świadczeń niepieniężnych, a w razie niewykonania obowiązków w tym terminie, sąd rejestrowy nakłada na zarząd spółdzielni grzywnę. Sąd rejestrowy może ponawiać grzywnę (art. 24 ust. 2 ustawy o KRS). Jeżeli zastosowanie tych środków nie spowoduje złożenia wniosku o wpis zmiany statutu, a w Rejestrze jest zamieszczony wpis niezgodny z rzeczywistym stanem rzeczy, sąd rejestrowy wykreśla ten wpis z urzędu (art. 24 ust. 3 ustawy o KRS)”.

Stanowisko to nie spotkało się jednak z aprobatą doktryny i judykatury. Zgodnie z powołanym przepisem art. 24 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, w razie

stwierdzenia, że wniosek o wpis do Rejestru lub dokumenty, których złożenie jest obowiązkowe, nie zostały złożone pomimo upływu terminu, sąd rejestrowy wzywa obowiązanych do ich złożenia, wyznaczając dodatkowy 7-dniowy termin, pod rygorem zastosowania grzywny przewidzianej w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego o egzekucji świadczeń niepieniężnych. W razie niewykonania obowiązków w tym terminie, sąd rejestrowy nakłada grzywnę na obowiązanych. Przepisów art. 1052 zdanie drugie i art. 1053 Kodeksu postępowania cywilnego nie stosuje się.

Jak słusznie wskazuje się w literaturze (por. Ł. Zamojski, *Naruszenie obowiązku zmiany statutu spółdzielni jako przyczyna likwidacji*”, *Monitor Prawniczy* 24/2010, s. 1370) przepis art. 24 ust. 1 ustawy o KRS dotyczy wyłącznie sytuacji, w której wniosek lub dokumenty podlegające złożeniu do sądu rejestrowego już istnieją, a brak zgłoszenia wynika wyłącznie z zaniedbań, jakich dopuściły się osoby zobowiązane do złożenia takiego wniosku lub dokumentów. Grzywny w trybie tego przepisu mogą być nałożone jedynie w przypadku ustalenia zawinionych zaniedbań ze strony osób upoważnionych do reprezentacji podmiotu rejestrowego.

Tak też przepis ten rozumieją sądy powszechne. Przykładowo, w postanowieniu z 24 kwietnia 2015r. (sygn. XII Gz 640/14) Sąd Okręgowy w Gdańsku stwierdził, że termin z art. 9 ustawy zmieniającej z 2007r. jest tylko terminem porządkowym. Powyższe może powodować, że część spółdzielni nie dokona zmian statutu. Prócz tego nie można wykluczyć sytuacji, że co prawda zarząd spółdzielni mieszkaniowej zwoła zgromadzenie przedstawicieli, aby uchwalić zmiany statutu, ale zmiany te nie zostaną uchwalone. W takich okolicznościach brak jest podstaw do wszczynania postępowania przymuszającego w celu zgłoszenia zmian statutu spółdzielni do KRS na podstawie art. 24 ustawy o KRS. Bez stosownej uchwały statut bowiem nie może ulec zmianie, a postępowanie przymuszające dotyczy przymuszenia do zgłoszenia celem wpisu do KRS zdarzeń już zaistniałych.

Ostatnio, podobnym problemem zajmował się również Sąd Najwyższy na skutek wniesienia pod jego rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego przez jeden z sądów odwoławczych. W uchwale z dnia 11 stycznia 2018r. (sygn. III CZP 90/17) Sąd Najwyższy stwierdził, że następce stwierdzenie przez sąd rejestrowy niezgodności z przepisami prawa treści statutu spółdzielni, stanowiącego podstawę jej wcześniejszego zarejestrowania, nie uzasadnia wszczęcia postępowania przymuszającego na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (jedn. tekst Dz.U. z 2017 r., poz. 700 ze zm.). Podstawę wniesienia zagadnienia prawnego w tej sprawie stanowiła właśnie kwestia, czy dopuszczalne jest wszczęcie postępowania przymuszającego na podstawie art. 24 ustawy o KRS, w sytuacji gdy sąd rejestrowy stwierdzi, że statut spółdzielni nie został dostosowany do zmienionych przepisów prawa. Sąd Najwyższy wskazał w uzasadnieniu uchwały, że „ustawodawca, dostrzegając znaczenie Krajowego Rejestru Sądowego jako

rejestr publicznego mającego zapewniać pewność i bezpieczeństwo obrotu prawnego oraz niebezpieczeństwo związane z istnieniem w nim wpisów niezgodnych z prawem, wprowadził samodzielną regulację umożliwiającą następczą kontrolę orzeczeń sądów rejestrowych, jednak ograniczył ją do spółek kapitałowych. Art. 172 k.s.h. i art. 373 k.s.h. zawierają bezpośrednie odesłanie do postępowania przymuszającego z art. 24 ustawy o KRS wskazując, że jeżeli po zarejestrowaniu spółki zostały stwierdzone braki wynikłe z niedopełnienia przepisów prawa, sąd rejestrowy, z urzędu albo na wniosek osób mających interes prawny, wzywa do usunięcia braków i wyznacza w tym celu odpowiedni termin, a jeżeli spółka nie uczyni zadość wezwaniu może nakładać grzywny według zasad określonych w przepisach o Krajowym Rejestrze Sądowym. Kompetencji takiej nie przyznano sądowi w odniesieniu do szczególnych korporacyjnych osób prawnych jakimi są spółdzielnie, mimo ich znaczącej roli w obrocie prawnym i szerokiego spektrum uczestnictwa w obrocie, nie ograniczającego się do działalności gospodarczej.” Sąd Najwyższy zwrócił także uwagę, iż w motywach wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2010 r., IV CSK 310/09 przyjęto, że sankcje związane z naruszeniem przez spółdzielnię obowiązków wskazanych w art. 9 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2007r. zostały określone przede wszystkim w ustawie o KRS. Sąd rejestrowy wprowadzie wszczyna postępowanie przymuszające na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy o KRS, ale w wypadku bierności zarządu nie może z urzędu ani wykreślić ani dokonać wpisu (art. 24 ust. 3). Sąd Najwyższy przywołał także zawarty w motywach tego wyroku pogląd, iż uchybienie obowiązkowi wynikającemu z tej ustawy stanowi przyczynę postawienia spółdzielni w stan likwidacji. Zauważył jednak, iż pogląd ten kwestionowany jest w piśmiennictwie. Przedstawiciele doktryny prawniczej podkreślają, że możliwość wszczynania postępowania przymuszającego jest ograniczona, m.in. nie może dotyczyć wpisów fakultatywnych, dokonywanych z urzędu, uchybienia ustawowemu terminowi zgłoszenia, po dokonaniu tej czynności.

Fakt, iż podniesiony problem wciąż staje się przedmiotem rozstrzygania przez sądy, wskazuje na jego stałą aktualność oraz istotne znaczenie dla członków spółdzielni mieszkaniowych. Powyższe uwagi wskazują jednoznacznie, iż nie istnieją w systemie prawa sankcje, które pozwalałyby na doprowadzenie do sytuacji, w której zebranie przedstawicieli członków spółdzielni mieszkaniowej zostałoby zastąpione walnym zgromadzeniem, jeżeli stosowna uchwała o zmianie statutu nie zostanie uchwalona przez zebranie przedstawicieli i zarejestrowana w KRS. Tego stanu rzeczy nie mogą zrozumieć i zaakceptować członkowie spółdzielni mieszkaniowych zainteresowani udziałem w walnych zgromadzeniach. Wskazują oni na jednoznaczną treść art. 8³ ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zgodnie z którym walne zgromadzenie spółdzielni mieszkaniowej nie może być zastąpione przez zebranie przedstawicieli, oraz art. 9 ustawy zmieniającej z 2007r. Nie są w stanie zaakceptować wyjaśnień, iż w świetle treści tego przepisu jedynym

racjonalnym wynikiem jego wykładni jest przyjęcie, że zebranie przedstawicieli członków spółdzielni mieszkaniowej, która nie dopełniła w terminie obowiązków przewidzianych w art. 9 ustawy zmieniającej z 2007r., pozostało organem spółdzielni na podstawie dotychczasowego statutu. Zwracają uwagę, iż możliwość zmian blokuje często nieliczna i niereprezentatywna grupa członków, wybranych przed laty jako przedstawiciele.

Jakkolwiek Rzecznik Praw Obywatelskich ma uwagi krytyczne także i pod adresem regulacji określających funkcjonowanie walnych zgromadzeń (zostały one zarysowane w powołanym na wstępie wystąpieniu, którego kopia stanowi załącznik do niniejszego pisma), to jednak nie można ignorować faktu, że ustawa zmieniająca z 2007r. - wychodząc naprzeciw oczekiwaniom członków spółdzielni mieszkaniowych - stworzyła podstawę do realizowania zasad demokracji bezpośredniej w tych spółdzielniach. Niestety, przedstawione rozważania wskazują, iż w stosunku do niektórych spółdzielni możliwość ta okazała się iluzoryczna.

W tych okolicznościach wydaje się, że rozwiązanie problemu i spełnienie oczekiwań członków spółdzielni mieszkaniowych, w których nadal funkcjonują zebrania przedstawicieli członków, że organ ten zostanie zastąpiony walnym zgromadzeniem, jest niemożliwe bez dokonania zmian ustawowych. W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2017r., poz. 958) przedstawiam opisany problem Panu Ministrowi z prośbą o zajęcie stanowiska w kwestii zasadności podjęcia prac legislacyjnych celem rozwiązania opisanego problemu. Będę również wdzięczny za poinformowanie Rzecznika o stanie zaawansowania prac nad systemową zmianą przepisów Prawa spółdzielczego w ogólności .

Zał. 1

Z poważaniem