



Warszawa, 16-07-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

IV.7212.11.2024.KD

Pan prof. Adam Bodnar
Minister Sprawiedliwości
ePUP

Szanowny Panie Ministrze,

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi, dotyczące organizowania przez niektóre spółdzielnie mieszkaniowe głosowania na piśmie nad uchwałami walnego zgromadzenia spółdzielni mieszkaniowej. Przedmiotem uchwał, podejmowanych w takim trybie, są sprawy, które zgodnie z obowiązującymi przepisami powinny być przedmiotem obrad i decyzji tzw. dorocznego (t.j. organizowanego rokrocznie w terminie do dnia 30 czerwca – art. 39 ust. 1 Prawa spółdzielczego) walnego zgromadzenia, takie jak zatwierdzenie sprawozdania finansowego spółdzielni mieszkaniowej, sprawozdania z działalności spółdzielni, podział nadwyżki bilansowej (dochodu ogólnego) lub sposób pokrycia strat oraz udzielenie absolutorium członkom zarządu. Sygnalizowana praktyka podejmowania uchwał w drodze zbierania głosów członków spółdzielni mieszkaniowych na piśmie dotyczy spraw najistotniejszych dla prawidłowego funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowej i realizowania uprawnień jej członków.

Z informacji napływających do Biura Rzecznika wynika, że zawiadomienie członków o pisemnym głosowaniu nad uchwałami walnego zgromadzenia jest najczęściej sformułowane według jednego szablonu : wynika z niego, że podstawę prawną głosowania na piśmie stanowi art. 15 zzzr ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji

kryzysowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 340 z późn. zm.), a także potwierdzenie możliwości stosowania tego przepisu do spółdzielni mieszkaniowych w stanowisku Związku Rewizyjnego Spółdzielni Mieszkaniowych RP. Natomiast uzasadnieniem faktycznym ma być „potrzeba zapewnienia jak największej liczbie członków możliwości udziału przy podejmowaniu uchwał przez walne zgromadzenie oraz w celu umożliwienia członkom oddania głosu w dogodnych dla nich warunkach”.

Opisana praktyka podejmowania uchwał, w sprawach zastrzeżonych do wyłącznej właściwości walnego zgromadzenia spółdzielni mieszkaniowej, w tym w sprawach, będących przedmiotem tzw. dorocznego zgromadzenia, budzi wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich co do zgodności z przepisami obowiązującego prawa, a ponadto z punktu widzenia właściwej realizacji zagwarantowanych członkom spółdzielni mieszkaniowej praw, wynikających z przynależności do tego zrzeszenia, a przyznanych im w przepisach tak ustawy – Prawo spółdzielcze, jak i ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 558).

Należy bowiem wskazać, że zasady podejmowania uchwał przez walne zgromadzenie spółdzielni mieszkaniowej są uregulowane w przepisach art. 8³ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W treści tych przepisów brak jest jakiegokolwiek regulacji, pozwalającej na podejmowanie uchwał przez walne zgromadzenie w drodze pisemnego zbierania głosów, a nie na posiedzeniu tzw. stacjonarnym. Całość regulacji jest w sposób jednoznaczny zredagowana przy założeniu, że posiedzenia walnego zgromadzenia spółdzielni mieszkaniowej odbywają się stacjonarnie, a podczas tych posiedzeń podejmowane są uchwały tego organu.

Wątpliwości, co do dopuszczalności podejmowania przez walne zgromadzenie spółdzielni mieszkaniowej uchwał w drodze pisemnego zbierania głosów pojawiły się wraz z wprowadzeniem regulacji, których celem było określenie szczególnych zasad funkcjonowania różnego rodzaju organów (podmiotów) zbiorowych w czasie trwania stanu epidemii Covid i stanu zagrożenia epidemicznego. Przepisami ustawy z 16 kwietnia 2020r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 695) przewidziano wprowadzenie nowej formuły odbywania posiedzeń i podejmowania uchwał przez walne zgromadzenie spółdzielni. W art. 36 Prawa spółdzielczego dodane zostały §§ 9–13 w brzmieniu: „§ 9. Zarząd lub Rada Nadzorcza może zarządzić podjęcie określonej uchwały przez walne zgromadzenie na piśmie albo przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość. § 10. Uchwała walnego zgromadzenia może być podjęta, jeżeli wszyscy członkowie zostali zawiadomieni o

głosowaniu na piśmie albo przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość. Uchwała może być również wynikiem głosów częściowo oddanych na piśmie lub przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość. § 11. Przy obliczaniu kworum uwzględnia się członków uczestniczących przez oddanie głosu na piśmie lub przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość. § 12. Głosowanie w trybie określonym w § 9–11 może być przeprowadzone niezależnie od postanowień statutu spółdzielni. **§ 13. Rozwiązania, o których mowa w § 9–12, stosuje się w czasie wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 284, 322, 374 i 567)."**

Od momentu wejścia w życie ww. przepisów, Rzecznik Praw Obywatelskich sygnalizował wątpliwości dotyczące tego, czy uregulowania te miały zastosowanie także do spółdzielni mieszkaniowych. Wątpliwości te były związane z oceną, czy przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zawierają wyczerpującą regulację zasad zwoływania i prowadzenia walnych zgromadzeń w spółdzielniach mieszkaniowych i podejmowania uchwał przez ten organ, czy też – poprzez odpowiednie stosowanie przepisów Prawa spółdzielczego (art. 1 ust. 7 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych) – zastosowanie znajdują w tym zakresie również przepisy art. 36 §§ 9-13 Prawa spółdzielczego. W kwestii tej Rzecznik prowadził korespondencję z Ministrem Rozwoju¹ oraz Ministrem Rozwoju, Pracy i Technologii². W ramach tej korespondencji swoje stanowisko przedstawił także resort sprawiedliwości.³

Problem ten o tyle stracił na aktualności, że wobec odwołania stanu epidemii oraz stanu zagrożenia epidemicznego obecnie ww. przepisy art. 36 §§ 9-12 ustawy Prawo spółdzielcze nie mają już zastosowania do żadnego typu spółdzielni. Warto jednak w tym miejscu wskazać, że powstałe wówczas sporne zagadnienie czy art. 8³

¹ Wystąpienia z dnia 22.04.2020r., 7.09.2020r., znak IV.7212.3.2020

² Wystąpienie z dnia 25.02.2021r. znak IV.7212.3.2020

³ Pismo z dnia 2.06.2020r., znak DLPC-I.053.2.2020

ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych stanowi przepis szczególny względem art. 36 Prawa spółdzielczego nadal nie zostało jednoznacznie rozstrzygnięte i jest przedmiotem rozbieżności w orzecznictwie sadowym. Za *lex specialis* w stosunku do art. 36 Prawa spółdzielczego art. 8³ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych został przykładowo uznany w wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 8 lipca 2022r. (sygn. I C 414/20) oraz w wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 22 czerwca 2022r. (sygn. I ACa 669/21), podczas gdy pogląd przeciwny został zaprezentowany np. w wyroku Sądu Okręgowego w Świdnicy z dnia 2 lutego 2023r. (sygn. I C 1355/22). Powstałe rozbieżności, a co za tym idzie brak pewności co do legalności uchwał podejmowanych przez walne zgromadzenie spółdzielni mieszkaniowej w drodze zbierania głosów na piśmie, spowodowały chaos prawny i brak poczucia stabilności i przewidywalności prawnej dla członków mieszkaniowych. Te negatywne dla członków spółdzielni mieszkaniowych konsekwencje niejasnych regulacji „covidowych” są wynikiem zaniechania przez ustawodawcę doprecyzowania przepisów w stosownym czasie, o co Rzecznik Prawa Obywatelskich apelował w przywołanych wystąpieniach z okresu trwania pandemii.

Jak już wyżej wskazano, nie ulega wątpliwości, że art. 36 §§ 9-12 Prawa spółdzielczego nie może już stanowić podstawy prawnej dla podejmowania przez walne zgromadzenie spółdzielni (jakiegokolwiek typu) uchwał w drodze zbierania głosów na piśmie. Obecnie jednak nadal tryb taki jest wykorzystywany przez niektóre spółdzielnie mieszkaniowe do podejmowania uchwał przez walne zgromadzenia, w oparciu o treść art. 15 zzzr ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Zgodnie z tym przepisem oświadczenie woli członka organu osoby prawnej innej niż Skarb Państwa albo jednostka samorządu terytorialnego, może zostać złożone w formie dokumentowej, a posiedzenia organów osób prawnych odbywać się z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej bez konieczności jednoczesnej obecności członków tych organów. Do skuteczności takiego oświadczenia nie jest wymagane wypełnienie formularza udostępnionego w systemie teleinformatycznym, opatrzenie kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, bez względu na odmienne zastrzeżenie ustawy lub czynności prawnej.

Nie wchodząc w tym miejscu w zawiłą materię charakteru prawnego uchwały walnego zgromadzenia spółdzielni oraz kwestii, czy są one oświadczeniami woli osoby prawnej oraz jaki w tym kontekście charakter ma indywidualny akt głosowania przez osoby wchodzące w skład walnego zgromadzenia (por. K. Pietrzykowski „Charakter

prawny uchwały zgromadzenia spółki kapitałowej i spółdzielni”, Gdańskie Studia Prawnicze Tom XXXVI, 2016), Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zwrócić uwagę, że jakkolwiek wskazany przepis nie został dotychczas uchylony, to jednak należy uznać, że z uwagi na jego zawarcie w ustawie o charakterze epizodycznym, regulującym określone materie tymczasowo, na okres trwania sytuacji nadzwyczajnej, szczególnej, nie może on mieć bezterminowego zastosowania, a w szczególności nie powinien stanowić podstawy prawnej podejmowania uchwał przez walne zgromadzenie spółdzielni mieszkaniowej.

Kwestia ta stała się ostatnio przedmiotem interpelacji poselskiej (interpelacja nr 2444 Pana Posła Tadeusza Tomaszewskiego). W odpowiedzi na tę interpelację Minister Rozwoju i Technologii ⁴ wskazał, że „w odniesieniu do możliwego stosowania w tym zakresie przepisu art. 15zzzr ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacjami kryzysowymi stwierdzić należy, że przepisy te powinny być tłumaczone tak, aby najbardziej odpowiadały celowi ustawy. Z tego względu w omawianej sprawie należy odwołać się do interpretacji przepisów zgodnej nie z ich literalnym brzmieniem, lecz z celem, w jakim te regulacje zostały wprowadzone.”

W założeniu przepisy omawianej „specustawy” miały minimalizować negatywne skutki ekonomiczne rozprzestrzeniania się COVID-19. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że: „w związku z zagrożeniem rozprzestrzeniania się zakażeń wirusem SARS CoV-2 istnieje konieczność wprowadzenia szczególnych rozwiązań, umożliwiających podejmowanie działań minimalizujących zagrożenie dla zdrowia publicznego stanowiące uzupełnienie podstawowych regulacji zawartych w szczególności w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239, z późn. zm.) (...) przedkładane regulacje wychodzą naprzeciw wszystkim sytuacjom, w których narasta zagrożenie epidemii i rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych u ludzi i wprowadzają niezbędne mechanizmy działania”. W ocenie zarówno Ministerstwa Rozwoju i Technologii, jak i Ministerstwa Sprawiedliwości celowościowa wykładnia art. 15zzzr oraz jego epizodyczny w założeniu charakter wyłączają możliwość stosowania tego przepisu w okresie poza stanem zagrożenia epidemicznego, względnie poza stanem epidemii COVID-19 wprowadzonym w latach 2020-2023, a ponadto uzasadniają brak

⁴ Pismo z dnia 17.05.2024r., znak DM-III.054.3.2024

konieczności prowadzenia prac legislacyjnych mających na celu usunięcie tego przepisu z systemu prawa.”.

Jak wskazano wyżej, pomimo takiej oceny MRiT, przepis art. 15 zzzr ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacjami kryzysowymi stał się ponownie podstawą zarządzenia przez wiele spółdzielni mieszkaniowych w Polsce podjęcia uchwał przez walne zgromadzenia w drodze zbierania głosów na piśmie w roku 2024. Takie informacje są zawarte w skargach do Rzecznika Praw Obywatelskich, niektóre z zawiadomień o takim sposobie zbierania głosów są również powszechnie dostępne w internecie ⁵, a ponadto pogląd o dopuszczalności podejmowania uchwał w taki sposób w oparciu o wskazany przepis prezentuje Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP (kopia pisma z dnia 13 maja 2024r., l.dz.- 575/2024 w załączeniu).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich podejmowanie przez walne zgromadzenie spółdzielni mieszkaniowej uchwał w drodze pisemnego zbierania głosów pozostaje w sprzeczności z przepisami art. 8³ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz nie gwarantuje członkom tych spółdzielni realizacji przyznanych im praw wynikających z przynależności do spółdzielni mieszkaniowej. Z całą pewnością brak jest podstaw prawnych, które pozwalałyby na przyjęcie tezy, że wspomniany art. 15 zzzr ustawy „covidowej” stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów art. 8³ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Słusznie podnoszą skarżący, że art. 39 § 1 Prawa spółdzielczego nakazuje zarządowi spółdzielni zwołać walne zgromadzenie przynajmniej raz w roku w ciągu sześciu miesięcy po upływie roku obrachunkowego. Zwołania walnego zgromadzenia nie można zaś utożsamiać z zarządzeniem podjęcia uchwały przez walne zgromadzenie w drodze zbierania głosów na piśmie. Ponadto taka forma podejmowania uchwał uniemożliwia członkom spółdzielni jakąkolwiek dyskusję w przedmiocie kwestii objętych projektem uchwały oraz uniemożliwia im zgłaszanie własnych projektów uchwał oraz zgłaszanie poprawek do projektów uchwał, co gwarantuje im art. 8 3 ust. 1-13 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Na powyższe, w kontekście rozwiązań „covidowych” zgłaszano już uwagę w piśmiennictwie. A. Zbiegień-Turzańska podnosiła, że „do istoty walnego zgromadzenia

⁵ Przykładowo: <https://ssm.czyst.pl/walne-zgromadzenie/>

należy nie tylko podejmowanie uchwał w sprawach określonych w ustawie i statucie, lecz również umożliwienie członkom spółdzielni przeprowadzenia odpowiedniej dyskusji, która poprzedza proces uchwałodawczy”⁶. Autorka wskazywała dwoistość kompetencji walnego zgromadzenia, zwracając uwagę na art. 38 § 1 pkt 2 Prawa spółdzielczego, który odróżnia zatwierdzenie określonych w tym przepisie sprawozdań od ich rozpatrywania przez walne zgromadzenie. Podnosiła, że także w przypadku wyborów do organów spółdzielni, podjęcia uchwały nie można zredukować do samego aktu głosowania.

Podjęcie uchwały w drodze oddania głosu na piśmie uniemożliwia ponadto głosowanie tajne, podczas, gdy dotychczas utrwaloną praktyką w wielu spółdzielniach mieszkaniowych jest podejmowanie uchwał np. w sprawie absolutorium dla członków zarządu, czy o wyborze rady nadzorczej, właśnie w głosowaniu tajnym.

W świetle powyższych uwag wydaje się, że wbrew dotychczasowemu stanowisku MRiT, wyrażonemu w przywołanej wyżej odpowiedzi na interpelację poselską, zachodzi potrzeba podjęcia prac legislacyjnych celem usunięcia z porządku prawnego art. 15 zzzr ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacjami kryzysowymi. Przepis ten nie powinien stanowić podstawy podejmowania uchwał przez walne zgromadzenie spółdzielni mieszkaniowej w drodze zbierania głosów na piśmie. W odczuciu Rzecznika Praw Obywatelskich wykorzystywanie przez spółdzielnie mieszkaniowe art. 15 zzzr tej ustawy do zarządzania podejmowania przez walne zgromadzenie uchwał w drodze pisemnego zbierania głosów nie służy demokracji spółdzielczej i nie leży w interesie członków spółdzielni. Deklarowany przez zarządy spółdzielni mieszkaniowych cel, w postaci zapewnienia jak największej liczbie członków udziału w podejmowaniu uchwały ma charakter pozorny, ponieważ taki cel może być osiągnięty poprzez zwołanie zgodnie z przepisami ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych posiedzenia walnego zgromadzenia w dogodnym dla członków terminie i w odpowiednich warunkach lokalowych, bez pozbawiania jednocześnie członków spółdzielni możliwości przeprowadzenia dyskusji oraz zgłaszania własnych projektów uchwał, jak i poprawek do projektów uchwał oraz ewentualności podjęcia uchwały w głosowaniu tajnym.

⁶ A. Zbiegień-Turzańska „Podejmowanie uchwał przez walne zgromadzenie spółdzielni mieszkaniowej w orzecznictwie Sądu Najwyższego”, Prawo i Więzy Nr 43/2022

Dalsze utrzymywanie wskazanej regulacji w obrocie prawnym rodzi w praktyce wątpliwości i kontrowersje i może być źródłem naruszeń praw i wolności obywatelskich. W efekcie ponownie - tak jak w przypadku stosowania przepisów art. 36 §§ 9-12 Prawa spółdzielczego w spółdzielniach mieszkaniowych – może dojść do sytuacji, w której o ważności uchwały walnego zgromadzenia takiej spółdzielni orzekać będzie dopiero sąd powszechny. To zaś prowadzić może znów do rozbieżnych ocen w orzecznictwie sądowym, a ponadto, z uwagi na długotrwałość postępowań sądowych w Polsce, do wieloletniego stanu niepewności co do obowiązywania zaskarżonych uchwał walnego zgromadzenia.

Z uwagi na informację, zawartą w odpowiedzi MRiT na interpelację poselską, że wyrażona w niej wykładnia art. 15 zzzr ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacjami kryzysowymi jest również podzielana przez Ministerstwo Sprawiedliwości, a także zważywszy, że zasadniczo sprawy z zakresu ogólnie spółdzielczości, jako gałęzi prawa cywilnego, leżą we właściwości Ministra Sprawiedliwości, uwagi powyższe przekazuję Panu Ministrowi (skierowałem je także do Ministra Rozwoju i Technologii), działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023r., poz. 1058), z prośbą o rozważenie zainicjowania prac legislacyjnych w omawianym zakresie – sprawa ta nie powinna czekać na ewentualną regulację wraz z całym pakietem zmian do Prawa spółdzielczego i ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zapowiadanych od dwóch ostatnich kadencji Sejmu. Będę wdzięczny za poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o stanowisku zajęтым w przedmiotowej sprawie przez obu Panów Ministrów.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Załączniki:

Kopia pisma ZWSMRP z 13 maja 2024r.