



03980200228750  
RPW/26505/2019 P  
2019-09-16



data: 12 września 2019 r.  
znak sprawy: DM-III.0520.4.2019.MD  
telefon: 22 522 53 00  
e-mail: [sekretariatDM@miir.gov.pl](mailto:sekretariatDM@miir.gov.pl)

Pan  
**Robert Mamątow**  
Przewodniczący Komisji  
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji  
Senat Rzeczypospolitej Polskiej

**Dotyczy:** stanowiska wobec petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (P9-29/19)

Szanowny Panie Przewodniczący,

W petycji z dnia 17 lipca 2019 r., zgłoszonej przez Pana Kacpra Płażyńskiego, zaproponowane zostały propozycje zmian przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych<sup>1</sup>, dalej u.s.m., intencją których jest wzmocnienie praw członków spółdzielni mieszkaniowych.

W pkt 1 petycji Wnioskodawca proponuje zmianę treści art. 8<sup>3</sup> ust. 1<sup>1</sup> u.s.m. polegającą na ograniczeniu katalogu osób mogących zostać pełnomocnikami członków spółdzielni, poprzez zawężenie tego katalogu do małżonków, wstępnych, zstępnych oraz innych członków spółdzielni mieszkaniowej.

Odnosząc się do tej propozycji na wstępie wskazać należy, że ustawą z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców<sup>2</sup> zmieniono art. 36 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze<sup>3</sup>, dalej u.p.s., wprowadzając możliwość uczestniczenia w walnym zgromadzeniu przez pełnomocnika, jeżeli ustawa lub statut nie stanowią inaczej. Zasada ta dotyczyła wszystkich rodzajów

<sup>1</sup> (Dz. U. z 2018 r. poz. 845, z późn. zm.)

<sup>2</sup> (Dz. U. Nr 106 poz. 622, z późn. zm.)

<sup>3</sup> (Dz. U. z 2018 r., poz. 1285, z późn. zm.)

spółdzielni (nie tylko spółdzielni mieszkaniowych) i była odpowiedzią na postulaty wprowadzenia takiego rozwiązania z uwagi na powtarzający się problem niewielkiej liczby członków uczestniczących w walnym zgromadzeniu, którzy decydowali o działalności całej spółdzielni mieszkaniowej. Należy bowiem wspomnieć, że zgodnie z art. 8<sup>3</sup> ust. 8 u.s.m. walne zgromadzenie jest ważne niezależnie od liczby obecnych na nim członków.

Wobec powyższego, nowe przepisy miały na celu przeciwdziałać niskiej frekwencji na walnych zgromadzeniach poprzez umożliwienie uczestniczenia w podejmowaniu decyzji w sprawach spółdzielni przez osoby, które z przyczyn faktycznych (stan zdrowia, znaczna odległość miejsca zamieszkania od siedziby spółdzielni), nie mogą bezpośrednio brać udziału w obradach najwyższego organu spółdzielni.

Wprowadzone regulacje okazały się jednakże niewystarczające w odniesieniu do spółdzielni mieszkaniowych. Z informacji, które były zgłaszane do Ministerstwa, częstą praktyką tych podmiotów było wykluczanie, na mocy regulacji zawartych w statucie, możliwości ustanowienia pełnomocnika na walne zgromadzenie. W związku z powyższym ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze<sup>4</sup>, dalej nowela, dodano art. 8<sup>3</sup> ust. 1<sup>1</sup> u.s.m., stanowiący przepis szczególny wobec ww. art. 36 u.p.s. Zgodnie z nowym rozwiązaniem, członek spółdzielni może uczestniczyć w walnym zgromadzeniu osobiście lub przez pełnomocnika. Tym samym wyeliminowano możliwość wprowadzania do statutu spółdzielni regulacji ograniczających branie udziału w walnym zgromadzeniu przez pełnomocnika. Zmiana ta miała urealnić wpływ członków spółdzielni na decyzje podejmowane podczas obrad najwyższego organu spółdzielni.

W świetle powyższego należy podkreślić, że możliwość ustanowienia pełnomocnika na walne zgromadzenie istniała przed wejściem w życie noweli i nie było ograniczeń podmiotowych w tym zakresie. W trakcie obowiązywania przepisów u.p.s., dopuszczających możliwość udziału w obradach najwyższego organu spółdzielni przez pełnomocnika, do Ministerstwa nie napływały informacje o nieprawidłowościach w tym zakresie.

Rozważenia także wymaga, czy proponowana zmiana art. 8<sup>3</sup> ust. 1<sup>1</sup> u.s.m. wprowadzająca ustawowe ograniczenie kręgu osób mogących zostać pełnomocnikami poprzez zawężenie tego katalogu do małżonków, wstępnych, zstępnych oraz innych członków spółdzielni mieszkaniowej, nie jest rozwiązaniem zbyt daleko idącym i nie spowoduje ograniczenia możliwości uczestniczenia w walnym zgromadzeniu przez osoby

---

<sup>4</sup> (Dz. U. z 2017 r., poz. 1596)

samotne, które z powodu przeszkód faktycznych nie są w stanie osobiście uczestniczyć w walnym zgromadzeniu. Warto przy tym wskazać, że członek spółdzielni nie może zastępować więcej niż jednego członka (art. 8<sup>3</sup> ust. 1<sup>1</sup> zd. 2 u.s.m.).

W uzasadnieniu petycji podniesiona została kwestia nadużywania instytucji pełnomocnictwa. Należy zatem zauważyć, że ustawodawca w u.s.m. wskazał, iż pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie pod rygorem nieważności i dołączone do protokołu walnego zgromadzenia. Lista pełnomocnictw podlega odczytaniu po rozpoczęciu obrad tego organu. Wskazane rozwiązania mają na celu zapobieganie ewentualnym nadużyciom w tym zakresie, niemniej od woli członków zależy, komu pełnomocnictwo zostanie udzielone.

Nadmieniam przy tym, że praktyką wśród spółdzielni mieszkaniowych jest uchwalanie regulaminu obrad walnego zgromadzenia, który powinien określać tryb prowadzenia obrad i podejmowania uchwał, rodzaje i sposób powoływania komisji oraz ich uprawnienia, jak również rozstrzygać inne sprawy o charakterze formalnym. Na podstawie przepisów takiego regulaminu po rozpoczęciu obrad walnego zgromadzenia możliwe jest szczegółowe sprawdzenie listy obecności uczestników obrad, ważności mandatów, pełnomocników członków spółdzielni (osób fizycznych i osób prawnych) itp. Przyjęcie przez spółdzielnię takiego regulaminu usprawnia funkcjonowanie tego organu.

Wydaje się przy tym, że w celu zapobiegania nadużywania instytucji pełnomocnika w spółdzielniach mieszkaniowych zasadnym byłoby przeprowadzenie przez spółdzielnie wśród członków kampanii informacyjnej mającej na celu uświadomienie członkom wagi głosu oddanego w ich imieniu przez pełnomocników. Takie działanie mogłoby przyczynić się do udzielania pełnomocnictwa osobom godnym zaufania, które zagłosują zgodnie z instrukcją mocodawcy. Należy podkreślić bowiem, że zarówno porządek obrad, jak i treść projektów uchwał, które będą przedmiotem obrad jest znana członkom przed walnym zgromadzeniem (informacje w tym zakresie zawarte są w zawiadomieniu o walnym zgromadzeniu). Ponadto, stosownie do art. 8<sup>3</sup> ust. 7 u.s.m. walne zgromadzenie może podejmować uchwały jedynie w sprawach objętych porządkiem obrad podanym do wiadomości członków w terminach i w sposób określony w ustawie.

Biorąc powyższe pod uwagę, jak również fakt, że przepis, który zakazuje możliwości ograniczania w statucie uczestniczenia w walnym zgromadzeniu przez pełnomocnika wszedł w życie z dniem 9 września 2017 r. wydaje się, iż ocena instytucji pełnomocnika na walnym zgromadzeniu powinna zostać dokonana w dłuższej perspektywie czasowej. W większości spółdzielni mieszkaniowych od dnia wejścia w życie noweli zostały

przeprowadzone obrady w 2018 r. oraz obrady w 2019 r.<sup>5</sup>, (tj. dwa walne zgromadzenia). W zależności zatem od oceny funkcjonowania tych m.in. przepisów, winna zostać podjęta decyzja o ewentualnych pracach legislacyjnych w tym zakresie.

W pkt 2. Petycji proponuje się zmianę treści art. 8<sup>3</sup> ust. 6 u.s.m. polegającą na rozszerzeniu sposobu informowania członków spółdzielni mieszkaniowej o zwoływanym walnym zgromadzeniu lub jego części, poprzez wprowadzenie obowiązku informowania o nim na głównej stronie internetowej spółdzielni mieszkaniowej pogrubioną czcionką wielkości minimum 14.

Należy zauważyć, iż stosownie do art. 8<sup>3</sup> ust. 6 u.s.m. o czasie, miejscu i porządku obrad walnego zgromadzenia lub jego części zawiadamia się wszystkich członków na piśmie co najmniej 21 dni przed terminem posiedzenia walnego zgromadzenia lub jego pierwszej części. Zawiadomienie 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. W świetle powyższego, u.s.m. poza wymogiem pisemnego poinformowania o walnym zgromadzeniu, pozostawia swobodę odnośnie wyboru sposobu zawiadomienia członków o obradach najwyższego organu spółdzielni. Kwestia ta może być doprecyzowana w statucie, np. poprzez wskazanie, że informacja o walnym musi być dostarczona pisemnie za potwierdzeniem odbioru.

Warto przytoczyć w tym miejscu orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 15 czerwca 2011 r. (sygn. akt V CSK 405/2010), w którym został zaprezentowany pogląd, iż zawiadomienie członków spółdzielni o obradach walnego zgromadzenia, dokonane zgodnie ze statutem spółdzielni poprzez wywieszenie na tablicach ogłoszeń umieszczanych na klatkach schodowych budynków oraz w siedzibie spółdzielni, nie uchybia art. 8<sup>3</sup> ust. 6 u.s.m.

Chciałbym poinformować także, iż część spółdzielni mieszkaniowych posiadających stronę internetową, już obecnie do swoich statutów wprowadziło przepisy zgodnie, z którymi informacja o planowanych obradach walnego zgromadzenia winna być zamieszczona także na witrynie internetowej.

Wskazać należy, że walne zgromadzenie jest najwyższym organem spółdzielni i najpełniej służy realizacji zasady demokracji i samorządności spółdzielni mieszkaniowej. Dlatego prawo do informacji odnośnie wszelkich spraw związanych z walnym zgromadzeniem

---

<sup>5</sup> Stosownie do art. 8<sup>3</sup> ust. 2 u.s.m., zarząd zwołuje walne zgromadzenie przynajmniej raz w roku w ciągu 6 miesięcy po upływie roku obrachunkowego.

powinno być realizowane szeroko, do czego niewątpliwie przyczynia się proponowana zmiana. W świetle powyższego pozytywnie należy ocenić przedmiotową regulację zgodnie, z którą na stronie internetowej spółdzielni zamieszczane będą dane dotyczące zwoływania walnego zgromadzenia, o których mowa w art. 8<sup>3</sup> ust. 6 u.s.m.

Budzi wątpliwości natomiast propozycja określenia w ustawie wymogów, co do wielkości czcionki użytej do zamieszczenia informacji o walnym zgromadzeniu. Takie rozwiązanie, jako zbyt szczegółowe, może zostać uznane za niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji. Wymogi, co do rodzaju czcionki użytej do informowania o walnym zgromadzeniu mogą być ewentualnie uregulowane w regulaminie walnego zgromadzenia, o którym mowa była powyżej.

W pkt 3. petycji proponuje się zmianę treści art. 27<sup>3</sup> u.s.m.<sup>6</sup> poprzez uzupełnienie katalogu czynów podlegających karze o niewłaściwe poinformowanie członków spółdzielni mieszkaniowej o zwołaniu walnego zgromadzenia lub jego części.

Odnosząc się do przedmiotowej propozycji ponownie, jak w pkt 2 propozycji zmian, należy zwrócić uwagę na fakt, iż przepisy u.s.m. pozostawiają pewną swobodę odnośnie sposobu zawiadomienia o walnym zgromadzeniu, a zatem kwestia ta może być doprecyzowana w statucie.

Podkreślam natomiast, że znamiona czynu zabronionego winny być określane w sposób precyzyjny, tak aby nie było wątpliwości, jakie zachowanie stanowi podstawę odpowiedzialności karnej. Wydaje się, iż zidentyfikowanie konkretnego zawiadomienia jako dokonanego w „niewłaściwy sposób” byłoby trudne, biorąc pod uwagę, iż u.s.m. nie narzuca właściwego trybu. Wobec powyższego wątpliwości może budzić penalizowanie czynu polegającego na niewłaściwym zawiadomieniu w sytuacji, gdy ustawa pozostawia pewną dowolność w tym zakresie, jak również umożliwi unormowanie tych kwestii w statucie spółdzielni.

Tym samym zastrzeżenia może powodować wprowadzenie przepisów karnych za nieprzestrzeganie ogólnego wymogu ustawy, jak też nierespektowanie postanowień statutu, tj. w sytuacji gdy przedmiotowy akt prawa wewnątrzspółdzielczego reguluje szczegółowo sposób zwoływania walnego zgromadzenia. W orzecznictwie przyjmuje się

---

<sup>6</sup> Art. 27<sup>3</sup> u.s.m.: Kto, będąc członkiem zarządu spółdzielni mieszkaniowej, pełnomocnikiem, albo likwidatorem, wbrew obowiązkowi dopuszcza do tego, że spółdzielnia:

1) nie udostępni członkowi spółdzielni mieszkaniowej odpisów oraz kopii dokumentów, o których mowa w art. 8<sup>1</sup>,  
2) nie rozlicza kosztów budowy lokalu w terminach, o których mowa w art. 10 ust. 3 albo art. 18 ust. 4  
- podlega karze grzywny.

bowiem, że statut jest szczególnym rodzajem umowy cywilnej (zob. wyrok SN z dnia 25 listopada 2003 r., II CK 279/02). Skoro więc statut stanowi umowę cywilnoprawną, to nie wydaje się zasadne, aby naruszenie jego postanowień skutkowało sankcją karną.

Warto w tym miejscu przywołać także uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2008 r. sygn. akt P 16/08, który w sprawie tej dokonywał oceny zgodności wprowadzenia sankcji karnoprawnej z art. 27<sup>2</sup> u.s.m. z art. 2 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 21 Konstytucji. Trybunał spostrzegł, iż przystępując do oceny konstytucyjności wskazanych przepisów prawno Karnych u.s.m., rozważyć należy, czy przepisy te spełniają konstytucyjną zasadę określoności znamion czynu zabronionego, zgodnie z którą przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, a wyjątkowo – w wypadku, gdy bezprawność czynu polega na naruszeniu nakazów lub zakazów wyraźnie sformułowanych w innych przepisach tej samej ustawy lub innych ustaw - czy tak pojmowana "określoność czynu" jest spełniona. Zgodnie z art. 42 ust. 1 Konstytucji "odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia (...)". Przepis ten wyraża zasadę, że zakaz albo nakaz obwarowany sankcją karną powinien być sformułowany w sposób precyzyjny i ścisły (zasada *nullum delictum sine lege certa*; por. np. J. Warylewski, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003, s. 326). Jest to jedna z podstawowych zasad prawa karnego, której obowiązywanie w demokratycznym państwie prawnym nie budzi wątpliwości. Niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu rodzi bowiem niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków, a także stwarza szerokie pole dla dowolności działania organów stosujących prawo, a to istotnie zwiększa ryzyko bezpodstawnego stosowania sankcji. W wyroku z 5 maja 2004 r. sygn. P 2/03, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że należy wykluczyć niedoprecyzowanie jakiegokolwiek elementu normy karnej, które pozwalałoby na dowolność jej stosowania przez właściwe organy władzy publicznej czy na zawłaszczanie przez te organy pewnych sfer życia i penalizowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w przepisie prawa karnego" (zob. OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39).

Kolejna propozycja została zaprezentowana w pkt 4. Przewiduje ona nowelizację treści art. 27<sup>3</sup> u.s.m. poprzez zaostrenie przewidzianej sankcji karnej i wprowadzenie możliwości stosowania kary ograniczenia wolności.

Odnosząc się do kwestii dotkliwości sankcji karnej przewidzianej w tym przepisie należy zauważyć, że art. 27<sup>3</sup> u.s.m. był przedmiotem skargi konstytucyjnej złożonej do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 10 maja 2014 r. (data nadania). W skardze podniesione zostało, iż zawarte w zaskarżonej normie znamiona typu czynu zabronionego są nieprecyzyjne. Jednakże postanowieniem z dnia 16 kwietnia 2015 r. (sygn. akt Ts 123/14), Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania biegu ww. skardze.

Zauważyć jednak należy, iż w uzasadnieniu do przytoczonego postanowienia o odmowie nadania dalszego biegu skardze Trybunał wskazał, że istnieje uzasadnienie dla odpowiedzialności karnej członków zarządu określonej w tym przepisie. Sankcja karna powinna mieć zastosowanie tam, gdzie prywatnoprawne następstwa bezprawia są niewystarczające do tego, aby zapobiec ponownemu dopuszczaniu się naruszeniu prawa. Funkcja prewencyjna prawa karnego może takiemu naruszeniu zapobiec.

W świetle powyższego należy mieć na uwadze, iż Trybunał dopuszcza, co do zasady, że czyny określone w art. 27<sup>3</sup> u.s.m. mogą podlegać penalizowaniu. Do oceny pozostaje natomiast, czy zaostrzenie odpowiedzialności karnej za popełnienie czynów, o których mowa w art. 27<sup>3</sup> u.s.m., jest zasadne. Istotne w tym zakresie jest, aby kara za popełnienie danego wykroczenia była adekwatna do jego szkodliwości społecznej. Niemniej w kontekście wprowadzenia do u.s.m. kary ograniczenia wolności wypada zwrócić uwagę, że przepisy karne zawarte w u.p.s. przewidują już możliwość orzekania przez sąd kary grzywny lub ograniczenia wolności. Stosownie bowiem do art. 267c pkt 4 u.p.s. kto, będąc członkiem organu spółdzielni albo likwidatorem wbrew przepisom ustawy:

- 1) nie poddaje spółdzielni lustracji,
  - 2) nie udziela lub udziela niezgodnych ze stanem faktycznym wyjaśnień lustratorowi, nie dopuszcza go do pełnienia obowiązków lub nie przedkłada stosownych dokumentów,
  - 3) nie udostępnia członkom spółdzielni protokołu lustracji,
  - 4) nie zwołuje walnego zgromadzenia, zebrania przedstawicieli albo zebrań grup członkowskich poprzedzających zebranie przedstawicieli,
  - 5) nie przygotowuje w terminie dokumentów dotyczących dokonania podziału w spółdzielni, o którym mowa w art. 108b,
- podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności.

W pkt 5 petycji Wnioskodawca proponuje dodanie art. 27<sup>3a</sup> u.s.m. polegającego na wprowadzeniu obligatoryjnego zakazu piastowania jakichkolwiek funkcji zarządczych i nadzorczych w spółdzielniach mieszkaniowych przez osoby skazane prawomocnym wyrokiem za czyny określone w art. 27<sup>3</sup> u.s.m.

Jak już zostało wyjaśnione, art. 27<sup>3</sup> u.s.m. przewiduje sankcje karne w przypadku nieudostępniania członkowi spółdzielni mieszkaniowej odpisów oraz kopii dokumentów, o których mowa w art. 8<sup>1</sup>, lub nierozliczania kosztów budowy lokalu w określonych ustawowo terminach. Zgodnie z zamiarem Osoby wnoszącej petycję, przedmiotowy katalog czynów podlegałby rozszerzeniu.

Wskazać należy, że przewidziane w przepisach prawa zakazy piastowania określonych funkcji z uwagi na skazanie prawomocnym wyrokiem karnym dotyczą na ogół podmiotów publicznych lub finansowanych ze środków publicznych. Niemniej jednak regulacja o takim charakterze istnieje także w ustawie z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych<sup>7</sup>, dalej k.s.h., m.in. w odniesieniu do członków zarządu lub rady nadzorczej w spółkach prawa handlowego (art. 18 k.s.h.). W powyższych sytuacjach zakaz pełnienia funkcji wiąże się ze skazaniem za przestępstwo, a więc czyn o znacznym ciężarze gatunkowym. Natomiast zgodnie z art. 27<sup>4</sup> u.s.m. w sprawach o czyny, o których mowa w art. 27<sup>3</sup> u.s.m., orzekanie następuje w trybie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>8</sup>, k.p.w. W doktrynie<sup>9</sup> przyjmuje się, że odesłanie do stosowania k.p.w. przesądza ostatecznie o kwalifikacji czynów zabronionych określonych w art. 27<sup>3</sup> u.s.m. jako wykroczeń, a więc czynów mniejszej szkodliwości społecznej.

Rozważenia więc wymaga zasadność wprowadzenia zakazu pełnienia funkcji zarządczych i nadzorczych w spółdzielniach mieszkaniowych z uwagi na skazanie za popełnione wykroczenie. W świetle przedstawionych informacji, rozwiązanie takie mogłoby zostać uznane za nazbyt ingerujące w działalność podmiotu prawa prywatnego, jakim jest spółdzielnia mieszkaniowa.

Z poważaniem,

MINISTER  
z up.   
Artur Sobczak  
Sekretarz Stanu

<sup>7</sup> (Dz.U. z 2019 r. poz. 505)

<sup>8</sup> ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2019 r. poz. 1120)

<sup>9</sup> Art. 27<sup>4</sup> Spółdzielnie mieszkaniowe red. Osajda 2018, wyd. 3/Królikowska, Legalis