Oświadczenie złożone
przez senator Dorotę Tobiszowską
na 20. posiedzeniu Senatu
w dniu 13 stycznia 2021 r.

Oświadczenie skierowane do wiceprezesa Rady Ministrów, ministra rozwoju, pracy i technologii Jarosława Gowina

Szanowny Panie Ministrze!

Zwracam się do Pana z prośbą o pochylenie się nad kwestią dotyczącą braku lub zawieszenia zwoływania walnych zgromadzeń spółdzielni mieszkaniowych oraz nad swoistą nierównością w wielu podmiotach spółdzielczych, które różnie zastosowały się do przepisów – jedne przedłużyły swoje kadencje i biernie oczekują na zakończenie stanu epidemii na podstawie art. 90a ustawy, a drugie podjęły decyzję o organizacji walnych zgromadzeń w reżimie sanitarnym i podzieliły swoje walne zgromadzenia na części. W związku z licznymi pytaniami mieszkańców i samorządowców z mojego regionu proszę o udzielenie informacji. Obecny stan trwa już od marca 2020 r. i nie może być dłużej kontynuowany.

Stan faktyczny przedstawia się następująco.

Ustawą 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 do 30 września 2020 r. został przesunięty termin na przeprowadzenie walnych zgromadzeń w spółdzielniach mieszkaniowych, które, co do zasady, powinny się odbyć do 30 czerwca 2020 r. Dzięki nowym przepisom spółdzielnie we wskazanym terminie mogły przyjąć sprawozdanie finansowe oraz w bezpiecznych warunkach zorganizować obrady. Wprowadzone rozwiązanie wyłączyło zatem stosowanie przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie terminu, w jakim zarząd obowiązany jest zwołać posiedzenie walnego zgromadzenia lub jego części.

Zgodnie z § 14 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (DzU 2020.792): „Do odwołania zakazuje się: 1) organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (DzU z 2019 r. poz. 631)".

Walne zgromadzenia spółdzielni mieszkaniowych mogą zgodnie z powyższymi zapisami odbyć się w 6 tygodni od dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii – stanowi tzw. tarcza antykryzysowa 1.0. Nie wiadomo jednak, kiedy ten stan się zakończy, a od decyzji walnych zgromadzeń zależy los spółdzielni.

Wprowadzono możliwość przeprowadzenia walnego zgromadzenia spółdzielni mieszkaniowej online, jednak nie był to nakaz, tylko możliwość. Wiele spółdzielni z tego nie skorzystało lub nie miało możliwości wdrożenia systemu e-głosowania i do dzisiaj nie zorganizowało walnego zgromadzenia członków.

Jak wskazuję powyżej, ustawa wprowadziła istotną regulację dotyczącą terminu odbycia się walnego zgromadzenia spółdzielni. Zgodnie z art. 90 ustawy zmieniającej, jeżeli ustawowy termin zwołania walnego zgromadzenia spółdzielni przypada w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, trwającego w dniu wejścia w życie ustawy lub ogłoszonego bezpośrednio po okresie trwającym w dniu wejścia w życie ustawy, to ulega on przedłużeniu o 6 tygodni od dnia odwołania tego stanu. Kolejna zmiana w prawie spółdzielczym była spowodowana tarczą 3.0, w której ustawodawca w art. 3 dokonał zmiany w ustawie – Prawo spółdzielcze. W art. 35 ustawy § 3 otrzymał brzmienie: „Statut może przewidywać powołanie także innych organów niż wymienione w § 1, składających się z członków spółdzielni. W takim przypadku statut określa zakres uprawnień tych organów oraz zasady wyboru i odwoływania ich członków. Do zwoływania posiedzeń tych organów i warunków podejmowania przez nie uchwał przepisy § 4^1–4^4 stosuje się odpowiednio".

Dodatkowo 14 marca 2020 r. zaczęło obowiązywać rozporządzenie ministra zdrowia w sprawie ogłoszenia w Polsce stanu epidemicznego w związku z koronawirusem SARS-CoV-2. Wprowadza ono m.in. zakaz zgromadzeń powyżej 50 osób, nakaz zamknięcia barów i restauracji, kin, teatrów, klubów, basenów, bibliotek, muzeów, a także ograniczenia w handlu w centrach handlowych. Mowa tu o przepisie § 9 rozporządzenia ministra zdrowia z 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego. Otóż na podstawie art. 46 ust. 2 i 4 ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi w okresie trwania stanu zagrożenia epidemicznego zakazuje

się organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 ustawy – Prawo o zgromadzeniach. Zakazu zorganizowania zgromadzeń nie stosuje się w przypadku, gdy liczba uczestników zgromadzenia wynosi nie więcej niż 50 osób, wliczając w to organizatora i osoby działające w jego imieniu. Oznacza to, że walne zgromadzenia, które liczą ponad 50 osób (licząc nie tylko członków mających prawo uczestniczenia w walnym zgromadzeniu, ale również całą obsługę tego wydarzenia), nie mogą odbyć się zgodnie z treścią – w myśl wskazanego przepisu.

Tym samym ustawodawca ograniczył możliwość zorganizowania w tradycyjnej formie walnego zgromadzenia, gdyż stan epidemii nie ustępował – a co więcej – nasilał się wraz z przybywającą liczbą chorych na koronawirusa. Organizatorzy (zarządy spółdzielni) walnego zgromadzenia tym samym stanęli przed decyzją, jak postąpić z organizacją walnego zgromadzenia oraz jak zabezpieczyć bieżącą politykę spółdzielni, co wymaga przedyskutowania i podjęcia stosownych uchwał na walnym zgromadzeniu.

Słusznym rozwiązaniem zaproponowanym przez ustawodawcę było wydłużenie terminu na zwołanie walnego zgromadzenia. Dzięki temu ucięto wszelkie spekulacje, sprowadzające się do naruszenia przepisów dotyczących terminu zwołania walnego zgromadzenia, które mogłyby stanowić podstawę powództwa o stwierdzenie nieważności uchwały w trybie art. 42 § 2 prawa spółdzielczego. Uchwała podjęta przez walne zgromadzenie, zwołane po upływie 6 miesięcy, licząc od zakończenia roku obrachunkowego (art. 39 § 1 prawa spółdzielczego), może jednak zostać usunięta z obrotu prawnego tylko wówczas, gdy zostanie wykazane, że zwołanie walnego zgromadzenia z naruszeniem wskazanego terminu miało (lub mogło mieć) wpływ na treść uchwały.

Konkludując powyższe treści, trzeba zauważyć, że pandemia COVID-19 w Polsce ma miejsce w niezwykle istotnym dla spółdzielni okresie, gdy odbywają się walne zgromadzenia. Walne zgromadzenie powinno być niezakłócone i powinno odbyć się przy zapewnieniu maksymalnego bezpieczeństwa członków spółdzielni, a także równego dostępu wszystkich członków do uczestnictwa w nim. Ustawy i rozporządzenia będące aktualnie w obiegu prawnym umożliwiają spółdzielniom przeprowadzanie tzw. e-walnych zgromadzeń przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej (online) i paradoksalnie nie tylko, bowiem w normalnym trybie z reżimem sanitarnym takie walne zgromadzenia się odbyły.

Prawo spółdzielcze przez lata istnienia regulacji zachowywało swoją autonomiczność i nie było dostosowywane do zmieniających się realiów i coraz bardziej powszechnej techniki, która umożliwia odstąpienie od tradycyjnej formy organizowania walnych zgromadzeń i podejmowanych podczas nich uchwał.

Ustawodawca w sposób lekkomyślny wprowadził zmiany w prawie spółdzielczym, które radykalnie zmieniają dotychczasowy pogląd na walne zgromadzenie i stany faktyczne poszczególnych spółdzielni. Bowiem część z nich zorganizowała walne zgromadzenia, a części z nich nadal korzysta z treści przepisu art. 90a. Od początku spółdzielczości w Polsce walne zgromadzenia i uchwały podejmowane były w sposób tradycyjny poprzez podniesienie ręki. Niewiele spółdzielni korzystało przed pojawieniem się wirusa SARS-CoV-2 z elektronicznych urządzeń zliczających głosy. Wynikało to z założenia osobistego udziału członków w walnych zgromadzeniach. Tym samym przed pojawieniem się epidemii nie było potrzeby wprowadzania w regulaminach walnych zgromadzeń odpowiednich przepisów dających możliwość spółdzielni na przeprowadzenie obrad walnego zgromadzenia w sposób zdalny. Teraz, gdy koronawirus wymógł zmiany w zakresie organizowania walnych zgromadzeń, kolejnym problemem poza legislacją, może być mentalność członków spółdzielni i istniejące po ich stronie obawy dotyczące sprawności takiej formy zgromadzeń.

Co istotne, na koniec, wprowadzone zmiany doprowadziły do sytuacji, w której część zarządów spółdzielni interpretuje zapisy w ten sposób, że nie organizują one walnego zgromadzenia, ponieważ stosują się do art. 90a, który przedłużył kadencję rady nadzorczej do dnia zwołania pierwszego po pandemii walnego zgromadzenia. Obecny stan trwa już od marca 2020 r. i nie może być dłużej kontynuowany. Tym samym zarządy z premedytacją oczekują na zakończenie stanu epidemii, który nie wiadomo, kiedy nastąpi. Niektóre spółdzielnie podjęły decyzję o organizacji walnego zgromadzenia i członkowie spółdzielni mogli skorzystać ze swojego prawa celem wybrania nowych członków organów.

Uważam, iż przedmiotowe przepisy powinny być unormowane, bowiem do rozstrzygnięcia pozostało wiele kwestii, które do tej pory nie mogły zostać podjęte, jak np. wybór biegłych rewidentów do badania sprawozdań finansowych, wybór przedstawicieli do krajowej komisji rewizyjnej, wybór nowych członków rad nadzorczych i wiele innych ważnych kwestii, które należą tylko do kompetencji walnego zgromadzenia członków spółdzielni. W tej sprawie wypowiedział się również RPO w dniu 7 września 2020 r w piśmie do Jadwigi Emilewicz, ówczesnej wiceprezes Rady Ministrów.

Podsumowując, należy podkreślić, że wystąpiła swoista nierówność w wielu podmiotach spółdzielczych, które różnie zastosowały się do przepisów, przedłużając swoje kadencje i biernie oczekując na zakończenie stanu epidemii albo podejmując decyzję o organizacji walnych zgromadzeń w reżimie sanitarnym. Warto

w tym miejscu wskazać, że niektóre zarządy spółdzielni działają z premedytacją i wykorzystują obecne przepisy wprowadzone tarczą antykryzysową i nie organizują walnych zgromadzeń, przez co ograniczają kompetencje swoich członków. W mojej ocenie przepis art. 90a powinien zostać zmieniony w ten sposób, aby zarządy były obowiązane przeprowadzić w określonym terminie walne zgromadzenia członków danej spółdzielni, bowiem obecny stan prawny pozostawił większość spółdzielni w próżni prawnej. Konieczne jest zatem rozważenie, czy wystarczające i racjonalne jest faktyczne wstrzymanie organizowania walnych zgromadzeń w spółdzielniach mieszkaniowych na tak długi okres. Walne zgromadzenie jako jedyny organ posiadający takie kompetencje uchwala kierunki rozwoju działalności gospodarczej, społecznej i kulturalnej spółdzielni, a także ocenia pracę zarządu oraz rady nadzorczej. Dziś więc nad osobami zarządzającymi nie ma praktycznie żadnej kontroli. Walne zgromadzenie również podejmuje uchwały w sprawie podziału nadwyżki bilansowej lub sposobu pokrycia straty. Bez jego organizacji niemożliwe jest więc m.in. zasilenie funduszu remontowego dodatkowymi środkami pochodzącymi np. z opłat pobieranych za wynajem powierzchni.

Konieczne jest zatem pilne podjęcie prac legislacyjnych w tym zakresie, tym bardziej, że wspólnotom mieszkaniowym czy spółkom ustawodawca stworzył ramy prawne umożliwiające funkcjonowanie ich najwyższych organów także w czasie stanu epidemii.

Z poważaniem
Dorota Tobiszowska