

ZDZISŁAW NIEDBAŁA

## FORMY DEMOKRACJI WEWNĄTRZSPÓŁDZIELCZEJ W SPÓŁDZIELNIACH MIESZKANIOWYCH I ZASADA RÓWNYCH PRAW CZŁONKOWSKICH

I. Istotę spółdzielni jako korporacyjnej osoby prawnej charakteryzuje kilka cech wyróżniających ją w kręgu innych osób prawnych, w tym również o naturze korporacyjnej. Do tego rodzaju cech konstytutywnych należą bezsprzecznie: dobrowolność zrzeszania się w spółdzielniach, jak i z nich występowania, prowadzenie działalności gospodarczej, a przede wszystkim samorządność spółdzielni. W obecnym brzmieniu art. 1 § 1 prawa spółdzielczego<sup>1</sup> zabrakło wprawdzie wyraźnego wyekspozowania cechy samorządności, ale w orzecznictwie Sądu Najwyższego<sup>2</sup> oraz w nauce prawa spółdzielczego<sup>3</sup> niekwestionowany jest pogląd, że samorządność jest integralnie związana z organizacją i funkcjonowaniem spółdzielni. Samorządność spółdzielni jest w istocie możliwością „decydowania w swoich sprawach, w granicach prawa w sposób demokratyczny, tj. dający możliwość bezpośredniego udziału członków w zarządzaniu przy pełnej równości wszystkich członków”<sup>4</sup>. Jednym z najbardziej wyrazistych przejawów demokracji wewnątrzspółdzielczej jest pozycja walnego zgromadzenia członków jako koniecznego organu spółdzielni określonego w art. 36 § 1 prawa spółdzielczego jako najwyższy jej organ. Przysługujące wszystkim członkom<sup>5</sup> prawo uczestniczenia w obradach i głosowaniu nad projektami uchwał należy do najistotniejszych praw korporacyjnych. Różnego rodzaju względy natury organizacyjnej czy też technicznej niekiedy utrudniają czy wręcz uniemożliwiają zwoływanie i przeprowadzanie walnych zgromadzeń spółdzielni w miejscowościach ich statutowej siedziby (art. 5 § 1 pkt 1 prawa spółdzielczego). Chodzi zazwyczaj o to, że ani spółdzielnia, ani inne podmioty nie dysponują lokalem użytkowym umożliwiającym zebranie i obradowanie wszystkich członków ujętych (zapisanych) w rejestrze prowadzonym przez zarząd (art. 30 prawa spółdzielczego). Wyłącznie tego rodzaju obiektywne

---

<sup>1</sup> Ustawa z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (tekst jedn.: Dz. U. 2003, Nr 188, poz. 1848 ze zm.).

<sup>2</sup> Por. uchwałę Sądu Najwyższego z 6 lipca 2005 r., III CZP 38/05.

<sup>3</sup> Np. Z. Niedbała, *Postępowanie wewnątrzspółdzielcze i zaskarżanie uchwał walnego zgromadzenia w świetle zasady samorządności spółdzielni*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 4, s. 5-6.

<sup>4</sup> M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 17.

<sup>5</sup> Ograniczenia dotyczą członków o ograniczonej zdolności do czynności prawnych lub tej zdolności pozbawionych, którzy biorą udział w walnym zgromadzeniu przez swoich ustawowych przedstawicieli (art. 15 § 3 prawa spółdzielczego).

trudności były przesłanką umożliwiającą zastąpienie walnego zgromadzenia członków systemem przedstawicielskim ujętym w statucie w postaci formy pośredniej demokracji wewnątrzspółdzielczej, tj. zebraniem przedstawicieli członków. Rozwiązanie takie przewidywała już pierwsza polska ustawa spółdzielcza z 1920 r.<sup>6</sup>, a następnie ustawa spółdzielcza z 1961 r.<sup>7</sup> Możliwość przejścia z systemu demokracji bezpośredniej na demokrację spółdzielczą pośrednią przewiduje również obowiązujące prawo spółdzielcze (art. 37 § 1 prawa spółdzielczego). W świetle powołanego przepisu, przejście z systemu bezpośredniej demokracji na system przedstawicielski wymaga stosownego unormowania w postanowieniach statutu spółdzielni. Niezbędne w tym zakresie jest wskazanie liczby członków, której przekroczenie jest przesłanką omawianej zmiany systemu przedstawicielskiego. Ponadto statut powinien określać zasady ustalania liczby przedstawicieli oraz zasady podziału członków na zebrania grup członkowskich (art. 59 § 1 prawa spółdzielczego) oraz tryb wyboru przedstawicieli i czas trwania ich mandatów. Jedną z istotniejszych konsekwencji przyjęcia systemu przedstawicielskiego jest powiększenie koniecznych organów spółdzielni o zebrania grup członkowskich (art. 35 § 1 pkt 4 prawa spółdzielczego). Do wyłącznych uprawnień zebrań członkowskich należy wybór przedstawicieli w ilości ustalonej dla danej grupy i wyłącznie z kręgu członków spółdzielni należących do tej grupy. Identycznie jak w przypadku innych organów wybieralnych spółdzielni, wybór przedstawicieli wymaga tajnego głosowania spośród nieograniczonej liczby kandydatów. Zachowania rygoru tajności wymaga również odwołanie przedstawiciela przed upływem statutowej kadencji. Nietrudno zatem dostrzec, że przedstawiciele poprzez sposób ich wyboru oraz odwoływania są istotnie zależni od właściwych zebrań grup członkowskich. Z drugiej jednak strony wykonują powierzony im mandat w składzie najwyższego organu spółdzielni, a więc przy podejmowaniu rozstrzygnięć na forum zebrania przedstawicieli muszą uwzględniać potrzeby i interesy całej korporacji spółdzielczej.

W myśl art. 37 § 2 prawa spółdzielczego, do zebrań przedstawicieli mają odpowiednie zastosowanie przepisy ustawy i postanowienia statutu o walnych zgromadzeniach. Na tle powołanego przepisu, w doktrynie prawa spółdzielczego wyraźnie przeważające jest przekonanie o równorzędności i równoprawności analizowanych form demokracji wewnątrzspółdzielczej (bezpośredniej i pośredniej)<sup>8</sup>. Jeżeli zatem w określonej spółdzielni spełnione zostały warunki przewidziane w art. 37 § 1 prawa spółdzielczego i wynikają z jej obowiązującego statutu, to rolę najwyższego organu pełni wyłącznie zebranie przedstawicieli. W orzecznictwie Sądu Najwyższego pod rządem obowiązującej ustawy spółdzielczej pojawiły się jednak zapatrywania w różny wprawdzie sposób, ale eksponujące swoistą „wyższość” walnego zgromadzenia nad zebraniem

<sup>6</sup> Por. art. 51 ustawy z 29 października 1920 r. o spółdzielniach (tekst jedn.: Dz. U. RP 1920, Nr 111, poz. 733).

<sup>7</sup> Por. art. 33 ustawy z 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach (Dz. U. 1961, Nr 12, poz. 61 ze zm.).

<sup>8</sup> L. Stecki, *Prawo spółdzielcze*, Warszawa 1987, s. 64; Z. Niedbała, *Prawo spółdzielcze*, Poznań 2001, s. 43 i n.

przedstawicieli. W wyroku z 20 stycznia 1986 r.<sup>9</sup> Sąd Najwyższy m.in. uznał, że „nie stanowi niezgodności z prawem zwołanie walnego zgromadzenia członków spółdzielni zamiast zebrania przedstawicieli, jeżeli zostały spełnione warunki formalne związane z trybem podejmowania uchwał”. Z kolei w uchwale z 24 czerwca 1994 r.<sup>10</sup> Sąd Najwyższy uznał, że „uchwały przedstawicieli spółdzielni wybranych na zebraniach grup członkowskich przed upływem określonego w statucie czasu trwania przedstawicielstwa i bez odwołania poprzedników, nie mogą być uznane za nieistniejące”. W pierwszym przypadku stanowisko Sądu Najwyższego jest niezamierzoną wprawdzie, ale czytelną aprobatą dla działań zarządu podejmowanych wbrew obowiązującemu w spółdzielni statutowi. Oznaczałoby to, że w warunkach statutowych unormowań spełniających warunki z art. 37 § 1 prawa spółdzielczego – zarząd może w istocie według swojego uznania zwołać bądź walne zgromadzenie, bądź zebranie przedstawicieli. W drugim przypadku teza orzeczenia Sądu Najwyższego jest swoistą akceptacją „dwuwładzy” na najwyższym szczeblu struktury samorządu spółdzielni. Wybór nowych przedstawicieli w żadnym razie nie jest zdarzeniem prawnym wywołującym skutek w postaci wygaśnięcia mandatów ich poprzedników. Wymaga to bowiem bezwzględnie stosownych uchwał właściwych zebrań grup członkowskich podjętych w głosowaniu tajnym przed upływem statutowo określonego okresu przedstawicielstwa.

Na gruncie praktyki spółdzielczej nader trudno wskazać, nawet szacunkowe ilości spółdzielni, które kierując się postanowieniami swoich statutów funkcjonują w ramach systemu przedstawicielskiego. Spółdzielnie kierując się lokalnymi warunkami organizacyjnymi i zauważalnymi tendencjami w zakresie spadku bądź wzrostu stanu członkowskiego ustalają dość dowolnie w statutach liczbę członków, której przekroczenie powoduje zastąpienie walnego zgromadzenia zebraniem przedstawicieli. W związku z tym należy zwrócić uwagę, że o podstawowych warunkach analizowanej substytucji decydują sami członkowie spółdzielni, m.in. określając wspomniany pułap liczby członków umożliwiający zastąpienie walnego zgromadzenia zebraniem przedstawicieli.

**II. Zasadnicze i daleko idące odrębności rozwiązań prawnych w odniesieniu do konstrukcji najwyższych organów w spółdzielniach mieszkaniowych** wprowadziła nowelizacja ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych<sup>11</sup> dokonana w 2007 r. Już w tym miejscu należy podkreślić, że z uwagi na wyjątkową niestabilność i zmienność znaczących regulacji ustawowych spółdzielcza ustawa mieszkaniowa wyróżnia się szczególnie niekorzystnie. Jest to tym bardziej istotne, że szereg – najdelikatniej rzecz oceniając – nieprzemyślanych „pomysłów” spotyka się z negatywną oceną ze strony Trybunału Konstytucyjnego. W przeciwieństwie do ogólnych unormowań zawartych w ustawie – Prawo spółdzielcze, jak i brzmienia uprzednio

<sup>9</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z 20 stycznia 1986 r., I PR 119/85, OSNCP 1986, nr 189.

<sup>10</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z 24 czerwca 1994 r., III CZP 81/94, OSNCP 1994, nr 241.

<sup>11</sup> Tekst jedn.: Dz. U. 2003, Nr 119, poz. 1116 ze zm.

obowiązującego, wspomniana nowelizacja w spółdzielniach mieszkaniowych wprowadza zakaz zastępowania walnego zgromadzenia zebraniem przedstawicieli. Zakaz ten wynika z treści art. 8<sup>3</sup> ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest wręcz ewenementem w całej (począwszy od 1920 r.) historii polskiego ustawodawstwa spółdzielczego. Bezsprzecznie zakaz taki pozostaje w sprzeczności ze wspomnianą zasadą samorządności spółdzielni i stanowi lekceważenie utrwalonych i wyrażanych w uchwałach Międzynarodowego Związku Spółdzielczego zasad i mechanizmów demokracji wewnątrzspółdzielczej. Swoistą alternatywą wspomnianego zakazu ma być możliwość statutowego podzielenia walnego zgromadzenia na kilka części, pod warunkiem jednak, że liczba członków spółdzielni mieszkaniowej przekroczy 500. Trudno dociec, jakie względy zdeterminowały wybór wspomnianej liczby członków. Być może projektanci nowelizacji ustawy mieszkaniowej dość bezkrytycznie przejęli powyższy pułap liczbowy z art. 51 ustawy spółdzielczej z 1920 r.? Jeżeli zatem spółdzielnia mieszkaniowa licząca np. 450 członków z uwagi na lokalne warunki nie ma możliwości skorzystania z lokalu użytkowego odpowiadającego liczbie swoich członków – naraża się na zarzut co najmniej utrudniania realizacji jednego z podstawowych praw członkowskich, tj. prawa uczestniczenia w walnym zgromadzeniu (art. 18 § 2 pkt 1 prawa spółdzielczego). Zasady zaliczania członków spółdzielni do poszczególnych części walnego zgromadzenia ustala rada nadzorcza. W tym zakresie rada jest ograniczona jedynie zakazem zaliczania członków uprawnionych do lokali znajdujących się w obrębie jednej nieruchomości do różnych części walnego zgromadzenia. Czy członek spółdzielni legitymujący się prawem do lokalu (np. spółdzielczym własnościowym, a jednocześnie odrębną własnością lokalu w obrębie różnych nieruchomości) ma wybór częściowego walnego zgromadzenia, czy przesądza o tym uchwała rady nadzorczej? Kwestia pozornie drugorzędna, ale wskazująca, że „nowatorstwo” omawianych rozwiązań może być przesłanką niepotrzebnych komplikacji. Identyczne lub co najmniej zbliżone zastrzeżenia można odnieść do przewidzianego w art. 8<sup>3</sup> ust. 6 ustawy o obowiązku pisemnego zawiadomiania wszystkich członków o czasie, miejscu i terminie obrad walnego zgromadzenia lub jego części co najmniej 21 dni przed jego terminem z równoczesnym podaniem w zawiadomieniu innych informacji wskazanych w powołanym przepisie. Czy nie byłoby stosowne obarczenie spółdzielni obowiązkiem równoczesnego poinformowania członków, że koszty opłaty pocztowej (stałe rosące) są wliczane do opłat wnoszonych przez nich do spółdzielni? Znacząca część materii unormowanej w art. 8<sup>3</sup> znowelizowanej ustawy wprowadza szereg ustawowych terminów wnoszenia dodatkowych punktów obrad walnego zgromadzenia (jego elementów częściowych), w istocie eliminując w przeważającej mierze możliwość ich uregulowania w statutach. Wspomniany ostatnio przepis art. 8<sup>3</sup> zasadniczo zatem różni się od art. 40 prawa spółdzielczego, zasadnie i racjonalnie przekazującego te materie do unormowania w statutach. Być może przesadny byłby zarzut nawiązania przez autorów nowelizacji do systemu „statutów wzorcowych”, czy „zasad statutowych”<sup>12</sup>, ale

<sup>12</sup> Szerzej w tej sprawie por. m.in. M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Warszawa 1966, s. 23 i n.

tendencja do istotnego ograniczenia samorządności spółdzielni mieszkaniowych jest zupełnie wyraźna.

Uregulowania przyjęte w znowelizowanej ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych znacząco liberalizują wymagania dotyczące podejmowania uchwał przez walne zgromadzenie lub zgromadzenia częściowe. W świetle art. 8<sup>3</sup> ust. 8 znowelizowanej ustawy ważność zwołanego walnego zgromadzenia jest niezależna od liczby obecnych na nim członków. Dotyczy to również zniesienia jakiegokolwiek *quorum* w przypadku zwoływania częściowych walnych zgromadzeń. Oznaczać to może, że w skrajnej sytuacji obecność na posiedzeniach najwyższych organów spółdzielni co najmniej trzech uprawnionych członków pozwoli na podejmowanie uchwał objętych porządkiem obrad. Można zatem sądzić, że inicjatorzy analizowanych zmian ustawodawczych niejako „z góry” założyli, że frekwencja na walnych zgromadzeniach będzie znikoma. Jest tak tym bardziej że spółdzielnia, czyli w istocie jej członkowie, zostali obciążeni kosztami każdorazowych pisemnych imiennych zawiadomień o terminach, miejscu i czasie oraz porządku obrad walnego zgromadzenia i odpowiednio jego części. Stosownie do art. 8<sup>3</sup> ust. 9 analizowanej ustawy, uchwałę uważa się za podjętą przy spełnieniu dwóch warunków:

- projekt uchwały został poddany głosowaniu na wszystkich częściowych walnych zgromadzeniach,
- za przyjęciem proponowanej uchwały głosowała wymagana w ustawie lub w statucie większość członków uczestniczących w walnym zgromadzeniu, a więc praktycznie nawet ilość członków stanowiąca minimalny odsetek w stosunku do liczby członków, wynikającej chociażby z rejestru członków prowadzonego przez zarząd (art. 30 prawa spółdzielczego).

Nie ulega wątpliwości, że uczestnictwo członka w walnym zgromadzeniu i współdecydowanie poprzez udział w głosowaniach należy do sfery podstawowych praw organizacyjnych. Trafnie jednak zwraca się uwagę w nauce prawa spółdzielczego, że wspomniane uczestnictwo jest równocześnie obowiązkiem członka wynikającym co najmniej z treści złożonej przez niego deklaracji członkowskiej. Podzielam w związku z tym pogląd, że „stała nieobecność nieusprawiedliwiona przez członka na obradach walnego zgromadzenia, wskazująca na całkowity brak jego zainteresowania sprawami spółdzielni, która jest zrzeczeniem osób, może stanowić podstawę do jego wykluczenia”<sup>13</sup>. Przedstawione powyżej rozwiązania można zatem oceniać jako postać ustawowej akceptacji dla niemałej grupy członków spółdzielni mieszkaniowych niewykonujących nawet w wymiarze elementarnym obowiązków korporacyjnych. Względny rygor uczestnictwa w głosowaniu co najmniej połowy ogólnej liczby uprawnionych do głosowania zastrzeżony został jedynie w sprawach likwidacji spółdzielni, zbycia jej nieruchomości, zakładu lub innej wyodrębnionej jednostki organizacyjnej oraz przeznaczenia majątku pozostałego po zaspokojeniu zobowiązań likwidowanej spółdzielni. Powyższe taksatywne wyliczenie spraw wymagających uczestnictwa w głosowaniu co najmniej połowy uprawnionych może wskazywać, że uchwały walnego zgromadzenia spółdzielni mieszkaniowej wprowadzające nowy jej statut lub dokonujące zmian w treści

<sup>13</sup> M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *Prawo spółdzielcze* (1985), s. 94.

dotychczasowego mogą być przeprowadzane na uproszczonych zasadach określonych w art. 8<sup>3</sup> ust. 8 i ust. 9 zd. 1 ustawy. Wprowadzenie nowego statutu lub zmiana dotychczasowego wymaga jedynie respektowania wymogu kwalifikowanej większości 2/3 uczestniczących w walnym zgromadzeniu. Można wyrazić zasadnicze zastrzeżenia w tym zakresie, szczególnie ze względu na rangę statutu nieco potocznie wprawdzie, ale nazywanego „konstytucją” spółdzielczą. Jest tak tym bardziej, że znacznie mniej istotne sprawy (np. przeznaczenie pozostałego po likwidacji majątku spółdzielni) wymaga przestrzegania dalej idących rygorów formalnych<sup>14</sup>.

Na tle przedstawionych, zazwyczaj krytycznych uwag nie wydaje się, aby koncepcja częściowych walnych zgromadzeń w liczących ponad 500 członków spółdzielniach mieszkaniowych była przemyślana i sensowna. Wyraża bowiem dwie sprzeczne ze sobą tendencje. Z jednej strony zdaje się dążyć do przywrócenia bezpośredniej demokracji wewnątrzspółdzielczej, a więc bezpośredniego uczestnictwa w walnym zgromadzeniu wszystkich uprawnionych członków spółdzielni mieszkaniowej. Z drugiej natomiast sankcjonuje funkcjonowanie walnych zgromadzeń w postaci fasadowej, a więc podejmowania newralgicznych dla spółdzielni uchwał przez grupy członków niestanowiące żadnego odzwierciedlenia liczby zrzeszonych. Dotychczasowa konstrukcja zebrań przedstawicieli, utrzymana we wszystkich innych typach spółdzielni, nie była ani w doktrynie prawa spółdzielczego, ani w orzecznictwie oceniana krytycznie. Zwracano wprawdzie uwagę na wyłom w realizacji zasady demokracji bezpośredniej, jednak przy wskazaniu na pragmatyczną konieczność wynikającą z liczebności spółdzielni oraz miejscowych warunków organizacyjno-lokalowych<sup>15</sup>. Powyższa potrzeba dostrzeżona została również w orzecznictwie Sądu Najwyższego i to nawet w sytuacji, gdy statut spółdzielni, a chodziło szczególnie o duże spółdzielnie mieszkaniowe, nie zawiera jednoznacznego określenia liczby członków uzasadniających przejście na system przedstawicielski (zebrań przedstawicieli)<sup>16</sup>.

Nowelizacja ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dokonana w 2007 r. wprowadziła niezmiernie istotne zmiany dotyczące możliwości korzystania z biernego prawa wyborczego do rad nadzorczych tego typu spółdzielni: bezwzględny zakaz korzystania z tego prawa przez tych członków, którzy są jednocześnie pracownikami danej spółdzielni mieszkaniowej. Stosownie bowiem do art. 8<sup>2</sup> ust. 1 ustawy, „[...] w skład rady nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej nie mogą wchodzić osoby będące pracownikami spółdzielni”. Treść tak sformułowanego zakazu pozostaje w ścisłym związku z następującymi konsekwencjami:

1) uchwała właściwego organu spółdzielni mieszkaniowej w sprawie wyboru pracownika spółdzielni do składu rady nadzorczej jest z mocy prawa nieważna,

<sup>14</sup> W szczególności chodzi o wyraźne wyłączenie spółdzielni mieszkaniowych z możliwości przeznaczenia pozostałego w likwidacji majątku spółdzielni do podziału między członków (art. 125 § 5b prawa spółdzielczego).

<sup>15</sup> Por. R. Bierzanek, *Prawo spółdzielcze w zarysie*, Warszawa 1994, s. 79; Z. Niedbała, *Zagadnienia prawa spółdzielczego*, Poznań 1991, s. 45-46.

<sup>16</sup> Por. uchwałę Sądu Najwyższego z 6 lipca 2005 r., III CZP 38/05, oraz w tej kwestii I. Lewandowska, *Zebrań przedstawicieli jak walne zgromadzenie*, „Rzeczpospolita” z 12 lipca 2005 r.

2) nawiązanie przez członka spółdzielni mieszkaniowej stosunku pracy ze spółdzielnią powoduje ustanie z mocy prawa członkostwa w radzie nadzorczej tej spółdzielni. Dniem wygaśnięcia mandatu w radzie będzie zatem data zawarcia umowy o pracę<sup>17</sup>.

Problem łączenia statusu pracowniczego z jednoczesnym członkostwem w radzie nadzorczej tej samej spółdzielni już od dłuższego czasu był dostrzegany i analizowany w nauce i praktyce spółdzielczej. Nietrudno dostrzec dwa rodzaje raczej przeciwstawnych w tym zakresie argumentów. Opowiadając się za wyłączeniem pracowników-członków spółdzielni z kręgu korzystających z biernego prawa wyborczego do rady nadzorczej, wskazywano m.in. na następujące racje:

1) rada nadzorcza w zdecydowanej większości spółdzielni jest jej organem decydującym o wyborze oraz odwołaniu członków zarządu. Uchwała rady nadzorczej jest wyrażeniem woli spółdzielni w sprawie zatrudnienia członka zarządu zarówno na podstawie powołania (art. 68 Kodeksu pracy), jak i na podstawie umowy o pracę (art. 52 prawa spółdzielczego). Również rada nadzorcza na podstawie art. 50 prawa spółdzielczego może zawiesić członka zarządu w pełnieniu czynności, w razie zarzutu działania niezgodnego z prawem lub statutem<sup>18</sup>;

2) jako organ właściwy do nawiązania i rozwiązania stosunku pracy z członkiem zarządu – rada nadzorcza ma przesądzający wpływ na ustalenie wynagrodzenia za pracę<sup>19</sup> oraz innych świadczeń na rzecz członków zarządu wynikających ze stosunku pracy lub z tym stosunkiem prawnym związanych. W konkluzji oznacza to, że rada nadzorcza w stosunku do zatrudnianych w spółdzielni członków zarządu personifikuje spółdzielnię jako pracodawcę.

Postrzegając podniesiony problem nie tylko z pragmatycznego punktu widzenia, nie sposób nie uznać, że rada nadzorcza dysponuje uprawnieniami w istotny sposób mogącymi wpływać na treść uchwał (decyzji) zarządu w jego obszarze właściwości, tj. kierowania działalnością spółdzielni.

W konsekwencji można zatem stwierdzić, że przeważający liczbowo skład „pracowniczy” rady nadzorczej czy wręcz wyłącznie taki skład organu spółdzielni stwarza uzasadnione obawy co do możliwości podejmowania przez zarząd jako dysponenta uprawnień pracodawczych niezbędnych czynności na obszarze stosunków pracy pracowników-członków rady. Jest tak w szczególności ze względu na wzmożoną ochronę trwałości stosunków pracy z racji członkostwa w radzie nadzorczej. Stosownie bowiem do art. 45 §6 prawa spółdzielczego, członkowie rady korzystają ze szczególnej ochrony ich stosunków pracy przed wypowiedzeniem definitywnym, jak i zmieniającym ze strony spółdzielczego pracodawcy. Instrumentem prawnym tej ochrony jest konieczność uzyskania przez zarząd uprzedniej zgody w obu wspomnianych

<sup>17</sup> Chodzi w tym przypadku zarówno o zawarcie bezterminowej umowy o pracę, jak i każdy inny rodzaj umowy przewidziany w art. 25 Kodeksu pracy.

<sup>18</sup> Szerzej na ten temat zob. m.in. A. Michalska, *Rada nadzorcza i zarząd w systemie prawnej organizacji spółdzielni*, Poznań 2006, s. 79 i n. (maszynopis pracy doktorskiej).

<sup>19</sup> Jast tak zarówno, gdy stosownie do statutu wyboru członków zarządu dokonuje walne zgromadzenie, jak i wówczas, gdy należy to do kompetencji rady nadzorczej (art. 49 §2 prawa spółdzielczego).

przypadkach<sup>20</sup>. Może to powodować zróżnicowane traktowanie pracowników spółdzielni (np. w zakresie wynagradzania, karania czy stosowania środków motywacji pozytywnej) z preferencjami na rzecz korzystających ze statusu członkostwa w radzie. Powyższe argumenty w większym lub mniejszym stopniu mogłyby przemawiać za trafnością rozwiązania przyjętego w art. 8<sup>2</sup> ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Nie sposób jednak dostrzec racji i argumentów skłaniających do krytycznej oceny wspomnianego rozwiązania. Jak wcześniej wspomniano, problem łączenia statusu członkostwa w radzie nadzorczej ze statusem pracowniczym w tej samej spółdzielni był dostrzegany już na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, a towarzyszyły temu próby jego rozwikłania. Już 19 września 1991 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze. Ustawa, a w istocie jej projekt, na skutek licznych poprawek Senatu, a nadto nieco późniejszego weta Prezydenta RP, nie weszła w życie. Warto jednak przypomnieć, że zamieszczony w niej projekt art. 45 § 2 przewidywał, że „udział pracowników będących członkami spółdzielni w radzie nadzorczej nie może być większy niż 25% jej składu”. Ograniczenie to oczywiście nie dotyczyło spółdzielni pracy<sup>21</sup>. Kolejny projekt nowelizacji prawa spółdzielczego, uchwalony przez Sejm 16 kwietnia 1993 r., również spotkał się z wetem Prezydenta RP – jak się wydaje w istotnej mierze zdeterminowanym zastrzeżeniami władz Międzynarodowego Związku Spółdzielczego. W przeciwieństwie do rozwiązań wcześniejszego projektu, tym razem projekt zakładał, że status pracowniczy członka spółdzielni w każdym przypadku pozbawia go biernego prawa wyborczego do rady nadzorczej<sup>22</sup>.

Jedną z podstawowych zasad spółdzielczych znajdujących normatywne odzwierciedlenie w ustawowych regulacjach prawnośpółdzielczych jest zasada równych praw członków spółdzielni. Dotyczy to oczywiście praw korporacyjnych (organizacyjnych), takich m.in. jak korzystanie z czynnego oraz biernego prawa wyborczego do wybieralnych organów spółdzielni. Zrozumiałe i wytłumaczalne są jednak ograniczenia w tym zakresie podyktowane względami braku lub ograniczenia zdolności do czynności prawnych (art. 15 § 3 prawa spółdzielczego), czy też z powodu więzów pokrewieństwa lub powinowactwa, albo pełnienia określonych funkcji kierowniczych (art. 57 prawa spółdzielczego). W pełni akceptowalny jest również zakaz łączenia mandatu w organie kontrolującym i organie kontrolowanym tej samej spółdzielni (rada nadzorcza i zarząd)<sup>23</sup>.

Zasadę równych praw wynikających z członkostwa w danej spółdzielni jednoznacznie wyraża art. 18 § 1 prawa spółdzielczego, równocześnie stanowiąc, że dotyczy to również obowiązków, których źródłem jest członkostwo. Tak rozumiana zasada równości członków spółdzielni w różny sposób była wyrażana w uprzednio obowiązujących polskich ustawach spółdzielczych. Nigdy jednak wcześniej nie była wyrażona w sposób tak wyraźny, jak uczyniono to we wspomnianym art. 18 § 1 prawa spółdzielczego w efekcie nowelizacji dokonanej

<sup>20</sup> Por. Z. Niedbała, *Rada nadzorcza i zarząd w systemie organów spółdzielni*, Poznań 1994, s. 43-44.

<sup>21</sup> Projekt omawia Z. Niedbała, *Nowelizacja prawa spółdzielczego*, Poznań 1991, s. 41 i n.

<sup>22</sup> Szerzej por. Z. Niedbała, *Rada nadzorcza...*, s. 45 i n.

<sup>23</sup> A. Michalska, op. cit.



w 2005 r. Z tego już chociażby względu trudno dociec racjonalnych przesłanek wyłomu w tej zasadzie dokonanego w 2007 r. i to w odniesieniu do określonej grupy członków tylko jednego typu spółdzielni, tj. spółdzielni mieszkaniowych. Na tle w powyższy sposób skonstruowanej zasady można wyrazić przekonanie, że ustawowe ograniczenie sfery praw organizacyjnych grupy członków spółdzielni mieszkaniowej, którego wyłączną przyczyną jest ich status pracowniczy, jest formą ich dyskryminacji. Mam tu na względzie art. 32 ust. 2 Konstytucji RP, który jednoznacznie przewiduje, że „nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”. Można wprawdzie przyjąć, że ograniczenie prawa organizacyjnego nie jest skierowane do konkretnego członka, a ma charakter ogólny i dotyczy wszystkich członków znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej. Nie osłabia to jednak zastrzeżeń i wątpliwości, jakie art. 8<sup>2</sup> ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych budzi na tle niedopuszczającej wyjątków zasady niedyskryminacji w art. 32 ust. 2 Konstytucji RP.

Krytyczna ocena rozwiązań przyjętych w znowelizowanej ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych nie oznacza, że w dalszym ciągu nierozwiązany musi pozostać trwający od lat problem łączenia mandatu w radzie nadzorczej spółdzielni z pracowniczym zatrudnieniem członków korzystających lub aspirujących do takiego mandatu. Problem powyższy nie dotyczy wyłącznie spółdzielni mieszkaniowych, ale być może w mniejszym wymiarze również spółdzielni innych typów. Sądzę, że w miarę kompromisowym rozwiązaniem w tym zakresie byłoby stworzenie wyraźnych prawnych możliwości zamieszczenia w statutach spółdzielni postanowień wyznaczających procentowy limit mandatów dla poszczególnych grup członków, wyróżnionych ze względu na wspólną sytuację. Propozycja tego rodzaju nie jest w pełni oryginalna, gdyż na gruncie obowiązującej ustawy spółdzielczej wyrażona została w orzecznictwie sądowym. Np. w wyroku z 2 sierpnia 1986 r. Sąd Najwyższy uznał, że „wprowadzenie do statusu spółdzielni ogrodniczo-pszczelarskiej zastrzeżenia, że w skład jej rady nadzorczej powinno wchodzić nie mniej niż 75% członków-producentów, nie jest sprzeczne z przepisami prawa spółdzielczego”<sup>24</sup>. W kierunku przyjęcia rozwiązań omawianego problemu zmierzał też wspomniany już projekt nowelizacji ustawy spółdzielczej z 1991 r., niestety całkowicie zarzucony w toku dalszych prac legislacyjnych nad zmianami w ustawodawstwie spółdzielczym.

*prof. dr hab. Zdzisław Niedbala*  
*Uniwersytet im. Adama Mickiewicza*  
*w Poznaniu*

<sup>24</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z 2 sierpnia 1985 r., II CR 230/85, OSNCP 1986, nr 77.

## FORMS OF INTERNAL DEMOCRACY IN HOUSING CO-OPERATIVES AND THE PRINCIPLE OF EQUAL MEMBERSHIP RIGHTS

### Summary

A co-operative, which is a voluntary and self-governing corporation, is organised and functions on democratic principles. One of the fundamental features of that democratic system is the fact that the role of the highest organ of a co-operative is vested in the general assembly of its members. The general assembly functions either directly, with participation of its all members, or indirectly, through their democratically elected representatives. The indirect form of representation is justified and usually preferred when a convention of a general assembly of all members is technically or organisationally difficult or impossible.

Members of a co-operative have equal rights and obligations arising from membership, which is also manifested in the 'one member – one vote' principle.

The objective of the paper is a critical account of selected legal solutions introduced in 2007 to the regulations concerning housing cooperatives from the point of view of internal democracy and equal membership rights.