

Funkcjonowanie rad nadzorczych w spółdzielniach mieszkaniowych

Waldemar Walczak

W radach nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych zasiadają ciągle te same osoby, a ich wybór na kolejne kadencje jest możliwy dlatego, że mieszkańcy wykazują małe zainteresowanie działalnością organów spółdzielni. Członkowie rad bardzo często nie mają merytorycznego przygotowania (ustawodawca nie wymaga żadnych kwalifikacji), natomiast mają swoje partykularne interesy (np. prowadzą działalność gospodarczą w lokalu użytkowym spółdzielni, itp.). W opinii mieszkańców, to właśnie dzięki „swoim członkom rady” zarządy spółdzielni pozostają praktycznie bezkarne w swoich poczynaniach, a działania i uchwały podejmowane przez radę nadzorczą mają jedynie legitymizować partykularne interesy i powiązania biznesowe członków zarządu spółdzielni. Czy jest szansa, by zmienić ten stan rzeczy?

Spółdzielczość mieszkaniowa stanowi trwały element naszej rzeczywistości, a jej doniosłe znaczenie wynika z zaspokajania potrzeb lokalowych wielu milionów Polaków. Należy podkreślić, że u zarania swojej działalności spółdzielnie mieszkaniowe były dobrowolnymi zrzeszeniami, które pozwalały zbiorowym wysiłkiem budować i utrzymywać mieszkania osobom niezamożnym, których nie stać na posiadanie własnego domu jednorodzinnego.

Funkcjonowanie spółdzielni mieszkaniowych opiera się na zasadzie wspólnoty majątkowej i organizacyjnej, a mieszkańcy tworzą swoje lokalne społeczności. Jednak obserwacja postaw i zachowań lokatorów prowadzi do wniosku, że zdecydowana większość z nich nie ma wystarczającej wiedzy na temat podstaw prawnych i uwarunkowań organizacyjnych funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych. Rzutuje to bezpośrednio na ich niskie zaangażowanie i brak realnego zainteresowania sprawami spółdzielni.

Tymczasem to właśnie od decyzji lokatorów zależy skład rady nadzorczej, która powołuje i odwołuje zarząd spółdzielni. Łatwo przychodzi narzekanie na ciągłe podwyżki czynszu, niegospodarność, zaniedbane budynki, ale mało kto podejmuje realne działania,

aby zmienić prezesa zarządu, któremu się powierza gospodarowanie wspólnym – nierzadko ogromnym – majątkiem. W efekcie licznymi spółdzielniami zarządzają prezesi, którzy mogli przez lata wykreować sieć bardzo silnych osobistych powiązań biznesowych – tylko i wyłącznie dzięki temu, że mieli i nadal mają swoich stałych popleczników w radzie nadzorczej.

Podstawy prawne działania spółdzielni

Spółdzielnie mieszkaniowe jako samodzielne podmioty gospodarcze współtworzą system gospodarki rynkowej. Trzeba przy tym zaznaczyć, że majątek spółdzielni ma charakter własności prywatnej – jest to wspólny majątek wszystkich członków.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy³⁶: *celem spółdzielni mieszkaniowej jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i innych potrzeb członków oraz ich rodzin, przez dostarczanie członkom samodzielnych lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych, a także lokali o innym przeznaczeniu. Spółdzielnia mieszkaniowa nie może odnosić korzyści majątkowych*

³⁶ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 4 poz. 27, z późn. zm.).

kosztem swoich członków, w szczególności z tytułu przekształceń praw do lokali. Z takiego sformułowania wynika, że celem współdziałania obywateli w ramach spółdzielni mieszkaniowych nie jest osiągnięcie zysku, lecz działanie na rzecz dobra wspólnego wszystkich mieszkańców³⁷.

Prowadzona przez spółdzielnie działalność gospodarcza jest ukierunkowana na zaspokajanie potrzeb swoich członków, a jej celem powinno być dążenie do zapewnienia jak najwyższej jakości oferowanych usług. Za priorytet podejmowanych działań należy uznać racjonalizację i optymalizację kosztów utrzymania infrastruktury technicznej, przy jednoczesnym dążeniu do efektywnego wykorzystywania posiadanych zasobów – gruntów, lokali użytkowych, itp.

Spółdzielnie mieszkaniowe prowadzą wprawdzie działalność na zasadzie tzw. non profit – co oznacza, że nie mogą odnosić korzyści ekonomicznych kosztem swoich członków, niemniej w swoim funkcjonowaniu powinny się kierować dążeniem do osiągania dobrych wyników ekonomicznych. Co więcej, można powiedzieć, że właśnie zasady racjonalnego gospodarowania posiadanym majątkiem powinny stanowić dominantę i spoiwo podejmowanych przez zarząd działań. Harmonizowanie oraz równoważenie zróżnicowanych potrzeb i oczekiwań lokalnej społeczności to najważniejsze wyzwanie, jakie powinno stać przed osobami odpowiedzialnymi za zarządzanie, a także osobami, które pełnią funkcje kontrolno-nadzorcze – czyli są członkami rady nadzorczej.

Spółdzielnia jest osobą prawną typu korporacyjnego (stowarzyszeniowego, zrzeszeniowego), która posiada jednakże odmienny od stowarzyszenia bądź fundacji status prawny, ponieważ zasady na jakich opiera się jej funk-

cjonowanie mają swoje odzwierciedlenie w odrębnej ustawie. Jasno zdefiniowany cel i przedmiot działalności spółdzielni: zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych oraz utrzymywanie administrowanych budynków w stanie umożliwiających ich eksploatację – przemawia na rzecz jej odrębnego usytuowania w polskim prawodawstwie.

Organami spółdzielni są³⁸:

Walne zgromadzenie – najwyższy organ w spółdzielni (w spółdzielniach, w których walne zgromadzenie jest zastąpione przez zebranie przedstawicieli – zebrania grup członkowskich (art. 59);

Zarząd – organ wykonawczy. Są to osoby upoważnione do reprezentowania spółdzielni na zewnątrz, posiadające uprawnienia decyzyjne w zakresie zarządzania powierzonym majątkiem i dokonywania czynności prawnych rodzących skutki finansowe;

Rada nadzorcza – organ sprawujący nadzór i kontrolę nad działalnością spółdzielni, w szczególności kontrolujący poczynania i decyzje podejmowane przez zarząd.

Zasady wyboru członków rady nadzorczej

Zgodnie z ustawą Prawo spółdzielcze³⁹: *Do rady nadzorczej mogą być wybierani wyłącznie członkowie spółdzielni* (art. 45 §2). Dodać należy, że wybory te dokonywane są w głosowaniu tajnym spośród nieograniczonej liczby kandydatów (art. 35 §2). Ważne ograniczenia ustawowe wynikają z brzmienia art. 8² ust. 2. ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych: *W skład rady nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej nie mogą wcho-*

³⁷ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 42/02.

³⁸ Art. 35 §1 Ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 1982 r. Nr 30 poz. 210, z późn. zm.).

³⁹ Zob. art. 45 §2 Ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 1982 r. Nr 30 poz. 210, z późn. zm.).

dział osoby, będące pracownikami spółdzielni. Uchwała w sprawie wyboru takiej osoby do rady nadzorczej jest nieważna. Z chwilą nawiązania stosunku pracy przez członka rady nadzorczej ustaje jego członkostwo w radzie nadzorczej tej samej spółdzielni.

Warto jednak podkreślić, że w statutach spółdzielni mogą zostać sformułowane dodatkowe restrykcje dotyczące kandydatów. Do najczęściej stosowanych należy zakaz kandydowania do rady nadzorczej osób, które są w sporze sądowym ze spółdzielnią, bądź osób zadłużonych wobec spółdzielni. Taki zakaz jest jednak sprawą dyskusyjną, ponieważ statut jest wprawdzie najważniejszym dokumentem prawnym regulującym zasady funkcjonowania spółdzielni, jednak ustawodawca takich ograniczeń nie przewiduje. Nie ma też ustawowych zakazów dla osób, które osobiście prowadzą działalność gospodarczą z wykorzystaniem lokali użytkowych spółdzielni (majątku spółdzielni) – co może prowadzić do uzasadnionego podejrzenia o konflikt interesów.

Należy również podkreślić, że kandydatom na członków rady nie stawia się żadnych wymagań kwalifikacyjnych – np. posiadania wyższego wykształcenia. Nikt też nie wymaga, aby członkowie rady nadzorczej wykazywali się wiedzą z zakresu prawa spółdzielczego, organizacyjno-prawnych aspektów funkcjonowania spółdzielni itp. Takie rozwiązanie można by uznać za przejaw prawdziwej równości i pełnej demokracji – gwarantującej wszystkim mieszkańcom jednakowe szanse w ubieganiu się o funkcję w radzie nadzorczej.

Zauważmy przy okazji, że podobnej, nawet teoretycznej, szansy nie mają mieszkańcy danego miasta, aby np. móc ubiegać się o funkcję w radzie nadzorczej w spółkach z udziałem kapitałowym lokalnego samorządu, czyli *de facto* powstałych na bazie wspólnego majątku lokalnej społeczności. Spółki takie są z reguły traktowane jak prywatny folwark wąskiej grupy lokalnych polityków. Rada nadzorcza w takich spółkach nie koncentruje się więc na rozlicza-

niu i kontrolowaniu „swojego zarządu”, lecz jej zadaniem jest legitymizacja działań podejmowanych przez kierownictwo spółki.

W spółdzielniach mieszkaniowych rada jest wybierana przez walne zgromadzenie, będące najwyższym organem w spółdzielni (art. 36), natomiast w przypadku spółdzielni, w których walne zgromadzenie jest zastąpione przez zebranie przedstawicieli – wyboru członków do rady nadzorczej dokonują zebrania grup członkowskich⁴⁰. Przy czym w wyborach dokonywanych przez grupy członkowskie mamy do czynienia z mniejszą liczbą uprawnionych do głosowania – tak więc w praktyce może się okazać, że przy niskiej frekwencji wystarczy kilka głosów od najbliższej rodziny i sąsiadów z klatki, aby dostać się do rady.

Przeciwnicy takiego podejścia przytoczą argument, że dzięki takiemu rozwiązaniu można zapewnić w radzie nadzorczej proporcjonalną i pełną reprezentację mieszkańców zamieszkujących w poszczególnych enklawach bloków. Może to, chociaż wcale nie musi oznaczać, że każda grupa członkowska będzie miała „swojego człowieka”, który będzie reprezentował jej interesy.

Największym nieporozumieniem jest jednakże fakt, że można jednocześnie kandydować i zostać wybranym do rady nadzorczej oraz wchodzić w skład zebrania przedstawicieli członków (ZPCz). Własne doświadczenia i obserwacje upoważniają do stwierdzenia, że takie sytuacje mają wręcz nagminny charakter i te same osoby występują w podwójnej roli. Jest to świadectwo całkowitego pomylenia pojęć, skutkującego wyraźnym konfliktem interesów, ponieważ to właśnie zebranie przedstawicieli członków przyjmuje i zatwierdza sprawozdanie z działalności rady nadzorczej (!). Kuriozalność tej sytuacji jest niepodważalna, ale wszystko odbywa się w majestacie obowiązującego prawa.

⁴⁰ Prawo spółdzielcze art. 59 §1, §2.

Do ważnych kompetencji zebrania przedstawicieli należy podejmowanie uchwał w sprawie zatwierdzenia statutu spółdzielni. Może on z premedytacją być niedostosowany do aktualnie obowiązujących przepisów prawnych – przede wszystkim w zakresie ograniczenia kadencyjności członków rady nadzorczej. Cel jest tu jasny: te same osoby popierające zarząd będą nadal mogły być wybierane na kolejne kadencje.

Zebranie przedstawicieli podejmuje także decyzje w sprawie wynagradzania członków rady. Jeżeli te same osoby pełnią jednocześnie funkcje w dwóch organach spółdzielni mogą specjalnie wprowadzić do statutu punkt mówiący, że miesięczny ryczałt dla członków rady wynosi np. 30% minimalnego wynagrodzenia za pracę określonego w stosownej ustawie. Jest to bardzo zręcznie przygotowany, populistyczny zabieg, ponieważ w rzeczywistości osoby te chcą za wszelką cenę być wybrane na kolejną kadencję, bo mają w tym inne partykularne interesy. Mieszkańcom zaś przekazuje się komunikat, że utrzymanie rady nadzorczej nie będzie ich drogo kosztowało. To, jakie interesy i powiązania mają członkowie rady nadzorczej, stanowi skrzętnie skrywaną wiedzę ezoteryczną, dostępną wyłącznie dla wąskiego grona wtajemniczonych.

Rada nadzorcza jest ponadto instancją odwoławczą od decyzji zarządu w sprawach dotyczących praw członków, stąd tak ważne jest, aby jej członkowie byli uczciwi, kompetentni, a swoją postawą i zachowaniem dawali wyraz bezstronności i obiektywizmu.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 8¹ ust. 1. ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych: *Członek spółdzielni mieszkaniowej ma prawo otrzymania odpisu statutu i regulaminów oraz kopii uchwał organów spółdzielni i protokołów obrad organów spółdzielni, protokołów lustracji, rocznych sprawozdań finansowych oraz faktur i umów zawieranych przez spółdzielnię z osobami trzecimi.* Takie rozwiązanie umożliwia wszystkim zainteresowanym miesz-

kańcom dostęp do aktualnych informacji na temat bieżącej działalności organów spółdzielni, a ponadto jest odzwierciedleniem jawności i otwartości w kontaktach z mieszkańcami.

Dokonanie wyboru takich członków rady, którzy będą rzeczywiście zainteresowani dbaniem o wspólny interes mieszkańców jest bardzo trudnym zadaniem, wymagającym wnikliwej i pogłębionej analizy odpowiednich informacji. Dopiero takie podejście zapobiegnie sytuacji, gdy wybrani członkowie rady będą jedynie zapleczem dla uprzednio wykreowanych przez zarząd powiązań biznesowych, zapewniających korzyści finansowe dla wąskiego grona zewnętrznych podmiotów realizujących usługi i zlecenia na rzecz spółdzielni. Trzeba bowiem pamiętać, że czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do członków zarządu wykonuje rada nadzorcza, a konkretnie upoważnione przez nią osoby – z reguły jest to przewodniczący rady i sekretarz. Dlatego tak istotne jest, aby do ogółu mieszkańców nie dotarły wiadomości, które mogłyby przekreślić szanse na ponowny wybór „swoich sprawdzonych i zaufanych ludzi” do rady nadzorczej, od czego zależy dalsze utrzymywanie się na stanowisku przez prezesa i innych członków zarządu.

Kolejnym niepokojącym zjawiskiem jest możliwość łączenia etatowej pracy w spółdzielni z mandatem przedstawiciela na ZPCz, czyli najwyższego organu, który m.in. podejmuje uchwały w sprawie udzielenia absolutorium dla członków zarządu (najczęściej jest to głosowanie jawne). Można zatem zadać uzasadnione pytanie: który z pracowników odważy się zagłosować przeciwko swojemu pracodawcy? Jest oczywiste, że w takiej sytuacji prezes zarządu, który występuje w imieniu pracodawcy, będzie dążył do stworzenia sobie zespołu zaufanych współpracowników, którzy swoimi głosami na ZPCz będą wzmacniali jego pozycję.

W przypadku spółdzielni mieszkaniowych nie ma obowiązku podawania do publicznej wiadomości ogłoszenia o wolnych stanowiskach pracy, nie trzeba też przeprowadzać otwartych i konkurencyjnych naborów, co daje praktycznie całkowitą dowolność zarządowi w kształtowaniu struktury zatrudnienia i płac.

Należy podkreślić, że każdy zarząd działa w takim zakresie i podejmuje takie decyzje, na które wyraża zgodę i przyzwolenie rada nadzorcza. Iluzoryczne jest bowiem twierdzenie, że zarząd ma całkowitą swobodę i może podejmować dowolne decyzje bez poinformowania rady nadzorczej. W uzasadnionych przypadkach rada może bowiem wyrazić swój sprzeciw. Można to skwitować krótkim zdaniem, że każdy zarząd pozwala sobie na tyle, na ile mu umożliwia rada. Ta refleksja w sposób niezwykle celny oraz trafny odzwierciedla charakter relacji pomiędzy organami spółdzielni.

Kontynuując tę myśl warto wspomnieć, że zgodnie z art. 56 § 1 ustawy Prawo spółdzielcze, nie można być jednocześnie członkiem zarządu i przedstawicielem na zebranie przedstawicieli tej samej spółdzielni. Nie można być także jednocześnie członkiem rady i zarządu. Możliwe jest natomiast – w uzasadnionych przypadkach (tj. w razie konieczności) – aby rada nadzorcza wyznaczyła jednego lub kilku ze swoich członków do czasowego pełnienia funkcji członka zarządu; wtedy taka delegowana osoba nie traci swojego mandatu, lecz jedynie zawiesza swoje członkostwo w radzie.

Kolejna ważna przesłanka wynika z brzmienia art. 56. § 3: *Członkowie rady i zarządu nie mogą zajmować się interesami konkurencyjnymi wobec spółdzielni, a w szczególności uczestniczyć jako wspólnicy lub członkowie władz przedsiębiorców prowadzących działalność konkurencyjną wobec spółdzielni. Naruszenie zakazu konkurencji stanowi podstawę odwołania członka rady lub zarządu oraz powoduje inne skutki prawne przewidziane w odrębnych przepisach.*

W świetle przytoczonego przepisu prawa rodzi się uzasadnione pytanie: jak zdefiniować przedsiębiorców, których działalność jest konkurencyjna wobec spółdzielni? Czy taki zakaz dotyczy tylko osób zasiadających we władzach innych spółdzielni, czy dotyczy także osób zajmujących szeregowe stanowiska w innej spółdzielni? Czy etatową pracę w prywatnej firmie deweloperskiej należy uznać i traktować jako zajmowanie się interesami konkurencyjnymi?

Jeśli etatowe służby (pracownicy) spółdzielni zajmują się sprzątaniami terenu, dbaniem o zieleń, wykonywaniem prostych prac remontowych, napraw hydraulicznych, prac malarskich itp., to czy np. prowadzenie działalności gospodarczej w tym zakresie, bądź zasiadanie we władzach spółki realizującej podobne prace, nie będzie mogło zostać potraktowane jako działalność konkurencyjna? Takie uzasadnione wątpliwości mogą się pojawić jeżeli np. firma, którą zarządza członek rady nadzorczej bądź zarządu uzyskuje intratne zlecenia na wykonanie prac na rzecz spółdzielni.

Wynagradzanie członków rady nadzorczej

Zgodnie z art. 82 ust. 1⁴¹: *Członkowie innych niż zarząd organów spółdzielni mieszkaniowej pełnią swoje funkcje społecznie, z tym że statut może przewidywać wynagrodzenie za udział w posiedzeniach, które jest wypłacane w formie miesięcznego ryczałtu bez względu na ilość posiedzeń i nie może być większe niż minimalne wynagrodzenie za pracę, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.*

Warto w tym miejscu zauważyć, że ustawodawca nie wprowadza żadnych ograniczeń

⁴¹ Zob. art. 8² ust. 1 Ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 4 poz. 27, z późn. zm.).

odnośnie maksymalnego wynagrodzenia jakie mogą otrzymywać członkowie zarządu spółdzielni mieszkaniowej, a jedynie wprowadza restrykcje w stosunku do osób pełniących funkcje w radzie nadzorczej. Jest to bez wątpienia kuriozalna sytuacja, która może budzić uzasadnione wątpliwości, bowiem mamy tu do czynienia z wyraźnym dyskryminowaniem jednej grupy. Co więcej, ustawodawca nie zabrania aby członkowie zarządu mogli otrzymywać wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości np. 8,5-krotnej średniej płacy w spółdzielni, nie zabrania też przyznawania prezesom dodatkowych nagród pieniężnych, wysokich premii itp.

Takie rozwiązanie w istotny sposób różnicuje mechanizmy i zasady wynagradzania członków rad nadzorczych w spółdzielniach mieszkaniowych od spółek prawa handlowego, które – podobnie jak spółdzielnia – zarządzają często ogromnym majątkiem, będącym własnością prywatną. Należy w tym miejscu dodać, że chcąc rzetelnie i uczciwie wykonywać swoją funkcję, członkowie rady w spółdzielni muszą posiadać bardzo rozległą i aktualną wiedzę prawniczą, dobrze znać się na ekonomii i finansach, a przede wszystkim muszą wykazywać zaangażowanie – co wiąże się z poświęceniem wielu godzin na merytoryczną pracę. Czy to nie kłóci się z elementarną logiką?

Biorąc pod uwagę, że ustawodawca nie wprowadza ograniczeń np. w stosunku do wynagrodzenia członków rad nadzorczych prywatnych spółek notowanych na GPW, można zadać uzasadnione pytanie: czy zakres pracy, wysiłek i odpowiedzialność jest rzeczywiście tak dalece zróżnicowana, że w spółdzielniach maksymalne wynagrodzenie nie może być wyższe od minimalnego wynagrodzenia za pracę?

Jeżeli dodać to tego fakt, że spółdzielnie mieszkaniowe odgrywają ważną społeczną rolę ze względu na realizowane cele i zadania, tym

bardziej wydaje niezrozumiałe dlaczego wprowadza się ustawowe restrykcje w zakresie możliwości wynagradzania członków rady, co w konsekwencji prowadzi do obniżenia standardów nadzoru i kontroli – czy to naprawdę leży w interesie mieszkańców?

Warto dostrzec, że zaskarżając do Trybunału Konstytucyjnego znowelizowaną 14 czerwca 2007 r. ustawę o spółdzielniach mieszkaniowych, wnioskodawcy nie przeszkadzał przepis ograniczający wysokość wynagrodzeń członków rady nadzorczej lecz zupełnie inne rozwiązania, które z punktu widzenia interesu społecznego bez wątpienia są słuszne i zasadne. Można pokusić się o zadanie interesującego pytania: jak np. Krajowy Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych lub Krajowa Rada Spółdzielcza, reprezentująca tzw. lobby prezesów, przyjęłaby ustawowe ograniczenie pensji członków zarządu np. do wysokości trzykrotnej kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę?

Zważywszy na zakres obowiązków i wagę podejmowanych przez radę działań nadzorczych, zwłaszcza w zakresie kontroli nad gospodarką finansową spółdzielni, naiwnością jest myślenie, że ludzie chcą tę funkcję pełnić społecznie. Wypłata wynagrodzenia w formie miesięcznego ryczałtu nie jest zależna od liczby posiedzeń rady – mamy więc do czynienia z zagwarantowanym wynagrodzeniem w stałej wysokości, bez względu na realny zakres prac i przejawiane zaangażowanie. Dlatego do rad nadzorczych bardzo często kandydują osoby, które nie mają odpowiednich kwalifikacji ani merytorycznej wiedzy, natomiast mają dużo czasu wolnego, bo są np. na emeryturze lub rencie. W efekcie mamy do czynienia z iluzorycznym nadzorem nad działalnością spółdzielni, bowiem brak jest prawdziwej motywacji do podejmowania takich działań.

Oczywiście zdarzają się osoby, które chcą bezinteresownie pracować na rzecz mieszkań-

ców i mają bardzo dobre przygotowanie od strony merytorycznej oraz odpowiednie predyspozycje, zawsze jednak w radzie decydujące znaczenie ma arytmetyka. Rację i słuszość ma niestety ten, kto uzyskuje większość, a merytoryczne i racjonalne argumenty często nie wystarczą...

Ograniczenia kadencyjne

Zgodnie z przepisem prawnym (art. 8² ust. 3 i 4): *Nie można być członkiem rady nadzorczej dłużej niż przez 2 kolejne kadencje rady nadzorczej, a kadencja rady nadzorczej nie może trwać dłużej niż 3 lata*⁴². Podejmując próbę wyjaśnienia przesłanek, które skłoniły ustawodawcę do wprowadzenia takiego rozwiązania, warto przybliżyć fragment uzasadnienia Trybunału Konstytucyjnego, który rozpatrywał skargę w tej sprawie.

TK uznał, że wprawdzie kwestionowane przepisy ingerują w wolność zrzeszania się w aspekcie biernego prawa wyborczego do organu spółdzielni mieszkaniowej, jednak ingerencja ta jest uzasadniona w świetle art. 31 ust. 3 w związku z art. 76 Konstytucji. Zwrócono uwagę, iż teza ta znajduje potwierdzenie w poglądach przedstawionych w wyroku o sygn. K 42/02, w którym Trybunał Konstytucyjny wywiódł: *Art. 76 Konstytucji, zobowiązujący władzę publiczną do ochrony „konsumentów, użytkowników i najemców”, m.in. „przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi”, ma także znaczenie dla spółdzielców zrzeszonych w spółdzielniach mieszkaniowych.*

Wymaga szczególnego podkreślenia, że – zdaniem TK: *przepis ten traktować należy jako konkretyzującą ogólnych zasad sprawiedliwości społecznej i nie można ograniczać jego zastosowania do konsumentów, najemców i użytkowników w ustawowym, cywilnoprawnym rozumieniu tych pojęć. Chodź tu w*

istocie o ochronę interesów osób będących „słabszą” stroną różnego rodzaju stosunków prawnych.

Należy w pełni zgodzić się z następującą argumentacją TK: *Jest faktem powszechnie znanym, że spółdzielnie mieszkaniowe są jednostkami organizacyjnymi, które z racji swego majątku, doświadczenia osób nimi kierującymi, a zwłaszcza z uwagi na służące im z reguły zaplecze administracyjne (techniczne i osobowe), są podmiotami „silniejszymi” niż poszczególne członkowie spółdzielni, jak również osoby ubiegające się o członkostwo i związane z nim prawo do lokalu.* Poza tym interes tych osób ma – analogicznie jak w przypadku konsumentów – charakter rozproszony, co utrudnia jego ochronę. Wobec powyższego logiczne i słuszne jest rozumowanie, iż interesy te podlegają ochronie konstytucyjnej oraz uzasadniają uregulowanie ustawowe precyzujące zakres tejże ochrony.

W ocenie TK, art. 8² ust. 3 i 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych gwarantuje, że skład rady nadzorczej – organu kontrolnego i nadzorczego spółdzielni mieszkaniowej – odzwierciedla wolę elektoratu spółdzielczego, która jednak może ulec zmianie w toku kadencji. Dzięki ustawowemu wprowadzeniu kadencyjności organu, zmiana ta może zostać zrealizowana podczas najbliższych wyborów – co jest zgodne z istotą demokracji przedstawicielskiej.

Zagadnienie kadencyjności organu zawsze jest związane z problemem walki z naturalną tendencją absolutyzacji posiadanej przez grupę osób władzy – ma utrudniać jej monopolizację. Dlatego dąży się do tego, aby stworzyć prawne możliwości zastępowania jednych piastunów danej instytucji innymi – nie tylko w przypadku śmierci lub zaistnienia okoliczności zmuszających do odebrania mandatu⁴³.

Bardzo interesujący pogląd wyraził w zdaniu odrębnym sędzia TK Bohdan Zdziennicki,

⁴² Zob. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 4 poz. 27, z późn. zm.).

⁴³ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2009 r., 110/7/A/2009, Sygn. akt, K 64/07, s. 20–21.

stwierdzając że *w niniejszej sprawie Trybunał powołuje się na zasadę kadencyjności Sejmu twierdząc, że powody, dla których Sejm jest organem kadencyjnym „w całej rozciągłości odnoszą się do członków rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych”. Jeżeli tak, to przepis mówiący, że nie można być członkiem rady nadzorczej dłużej niż przez 2 kolejne kadencje tej rady jest bezzasadny, bo przecież nikt nie ogranicza posłom sprawowania mandatu więcej niż dwie kolejne kadencje. To zależy od wyborców, a ustawodawca przekreślił tę zależność w spółdzielczości mieszkaniowej. W ocenie sędziego Bohdana Zdziennickiego, praca w radzie nadzorczej wymaga kwalifikacji i doświadczenia, jest kłopotliwa i czasochłonna, obciążona ryzykiem odpowiedzialności cywilnej i karnej, co powoduje stały brak chętnych⁴⁴.*

Nikt nie ogranicza posłom sprawowania mandatu przez więcej niż dwie kadencje, można jednak zadać w pełni uzasadnione pytanie: czy taka sytuacja jest rzeczywiście rozsądnym i sprawiedliwym rozwiązaniem? Czy jest to w interesie obywateli? Czy ma rozwijać zasady demokracji, czy też takie rozwiązanie służy wyłącznie wzmocnieniu partykularnych interesów partyjnych i monopolizacji sceny politycznej przez te same osoby – dygnitarzy partyjnych, którzy są „władcami list wyborczych”? Warto w tym miejscu zauważyć, że nawet sprawowanie urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ma ustawowe ograniczenia kadencyjności i takie rozwiązanie nie spotyka się z publiczną krytyką, a wręcz jest uznawane za przejaw demokratyzacji życia publicznego.

Ograniczenie możliwości sprawowania mandatu poselskiego i senatorskiego (podobnie jak radnych czy prezydentów miast) byłoby bez wątpienia bardzo korzystnym i ze wszechmiar słusznym rozwiązaniem. Problem jednak w tym, że ci, od których zależałoby wprowa-

zenie takich przepisów, nie są tym zainteresowani, ponieważ zagroziłoby to wykreowanym i utwardzanym przez lata partykularnym interesom wąskiego kręgu osób.

Trudno natomiast zgodzić się z zacytowanym wyżej poglądem, że praca w radzie nadzorczej spółdzielni mieszkaniowych wymaga kwalifikacji i doświadczenia – co powoduje, że mało osób podejmuje się pełnienia tej funkcji. Wnikliwa obserwacja rzeczywistości spółdzielczej, poparta własnymi doświadczeniami Autora, upoważnia do stwierdzenia, że te same osoby zasiadają w radzie nadzorczej przez kolejne kadencje, a ich wybór jest możliwy właśnie dzięki temu, że mieszkańcy wykazują małe zainteresowanie działalnością organów spółdzielni.

Osoby zasiadające w radzie nadzorczej bardzo często nie mają merytorycznego przygotowania (ustawodawca nie wymaga żadnych kwalifikacji), natomiast mają swoje partykularne interesy, np. prowadzą działalność gospodarczą w lokalu użytkowym spółdzielni, mają znajomych, którzy prowadzą firmę budowlaną (układanie kostki brukowej, produkcja okien), firmę zajmującą się sprzątniem, konserwacją zieleni, itp. Należy zauważyć, że spółdzielnia dla wielu przedsiębiorców jest bardzo pożądanym i wiarygodnym partnerem dla realizacji lukratywnych kontraktów i zleceń. To właśnie jest jeden z głównych powodów, dla których te same osoby chcą przez kolejne kadencje zasiadać w radzie nadzorczej – po to żeby wzmocnić układy i powiązania wykreowane wspólnie z zarządem. A relacja pomiędzy zarządem a radą nadzorczą (reguły i cele współdziałania organów spółdzielni) ma kluczowe znaczenie dla całokształtu uwarunkowań związanych z funkcjonowaniem spółdzielni.

W opinii mieszkańców, to właśnie dzięki „swoim członkom rady” zarządy spółdzielni pozostają praktycznie bezkarne w swoich po-

⁴⁴ Zob. zdanie odrębne sędziego TK Bohdana Zdziennickiego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07, s. 36–37.

czynaniach, a działania i uchwały podejmowane przez radę nadzorczą mają jedynie na celu legitymizowanie partykularnych interesów i powiązań biznesowych członków zarządu spółdzielni. To jest właśnie rzeczywisty powód i prawdziwa przesłanka, która sprawia, że przepis dotyczący kadencyjności spotkał się z tak silną negacją i sprzeciwem „lobby prezesów”.

W ustawie z 14 czerwca 2007 r. nowelizującej ustawę z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, w art. 10 ust. 1 wprowadzono postanowienie, że stosując przepis art. 82 ust. 3 ustawy, o której mowa w art. 1, liczbę kadencji oblicza się biorąc pod uwagę dotychczasowy staż członka rady nadzorczej. Tak sformułowany przepis oznaczał, że do „stazu” członkowskiego należało zaliczyć wszystkie poprzednie kadencje rady. Jednak, jak wcześniej wspomniano, wyrokiem TK z 15 lipca 2009 r. przepis ten został uznany za niezgodny z Konstytucją i w związku z powyższym nie obowiązuje.

W efekcie osobom, które wchodziły w skład rady nadzorczej w latach 2005-2008 – wobec uchylenia art. 10 ust. 1. ustawy z 14 czerwca 2007 r. – członkostwo w radzie należy zaliczać jako pierwszą kadencję, a ich ponowny wybór na lata 2008-2011 jako drugą kadencję. Dlatego też osoby wybrane do rady nadzorczej w spółdzielni mieszkaniowej na kadencję 2005-2008 (w trakcie nowelizacji ustawy), które później ponownie pełniły swoją funkcję w kadencji 2008-2011, nie mogą być członkami rady w kolejnej, bieżącej kadencji 2011-2014, gdyż wybór tych samych osób byłby wyborem na trzecią kadencję, co pozostaje w sprzeczności z 82 ust. 3 aktualnie obowiązującej ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych.

W odniesieniu do art. 10 ust. 1 ustawy nowelizującej z 14 czerwca 2007 r., TK uznał, że kwestionowany przepis oznacza arbitralną in-

gerencję w stosunki prawne powstałe w przeszłości i trwające nadal (naruszenie art. 2 Konstytucji), a ewentualne zmiany długości kadencji powinny wywoływać skutki *pro futuro*⁴⁵. Z istoty kadencyjności wynika, że długość kadencji nie powinna być modyfikowana w odniesieniu do organu urzędującego. Spółdzielcy, wybierając określony skład rady nadzorczej, udzielają mu jednocześnie pełnomocnictw o określonej przez prawo treści i określonym czasie „ważności”⁴⁶. Dlatego też zastrzeżenia dotyczące zmian długości kadencji nie można automatycznie stosować do przepisu odnoszącego się do liczby kadencji. W praktyce rozstrzygające zdanie w kwestii prawidłowości liczenia kadencji członków rady nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej ma zawsze stanowisko i decyzja Sądu Rejonowego – Wydział KRS.

Należy zauważyć, że zgodnie z brzmieniem art. 18 ust. 1. ustawy z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym⁴⁷, podmiot wpisany do Rejestru ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną zgłoszeniem do Rejestru nieprawdziwych danych, jeżeli podlegały obowiązkowi wpisu na jego wniosek, a także niezgłoszeniem takich danych.

Kolejna niezwykle istotna kwestia wynika z przepisu prawnego zawartego w art. 23 ust. 1. wspomnianej ustawy, stanowiącego, że sąd rejestrowy z urzędu bada, czy dołączone do wniosku dokumenty są zgodne pod względem formy i treści z przepisami prawa. Ponadto w pozostałym zakresie sąd rejestrowy bada, czy zgłoszone dane są zgodne z rzeczywistym stanem, jeśli ma w tym względzie uzasadnione wątpliwości.

⁴⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 1998 r. (sygn. K. 17/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 48).

⁴⁶ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2009 r., s. 28.

⁴⁷ Dz. U. z 1997 r. nr 121 poz. 769, z późn. zm.

Jak się okazuje, decydujące znaczenie ma fakt, jakie dokumenty zostaną dołączone do wniosku, który składa do sądu zarząd spółdzielni. Nie budzi wątpliwości, że dla umożliwienia rzetelnego i obiektywnego rozpatrzenia sprawy, zarząd spółdzielni powinien nie tylko przedłożyć kopie protokołów z przeprowadzonych wyborów, ale również przedstawić kompleksową informację na temat składu osobowego rady w poprzednich kadencjach: 2005-2008 oraz 2008-2011.

Na podstawie dotychczasowych rozważań należy stwierdzić, że w omawianej sprawie kluczowe znaczenie ma przepis zawarty w art. 8² ust. 3. ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych: *Nie można być członkiem rady nadzorczej dłużej niż przez 2 kolejne kadencje rady nadzorczej*. Ta przesłanka odgrywa fundamentalną rolę w procesie prawidłowej i rzetelnej oceny przez sąd rejestrowy dokumentów dołączonych do stosownego wniosku, który jest podpisywany przez osoby upoważnione do reprezentowania spółdzielni mieszkaniowej.

Zachowanie należytej staranności w ramach działań podejmowanych przez zarząd spółdzielni wymaga, aby do przesłanego wniosku dołączyć precyzyjne i potwierdzone informacje odnośnie składu rady nadzorczej w poszczególnych kadencjach (wskazując konkretne osoby, które są w radzie przez trzy kolejne kadencje).

Problem ten nie pojawi się, gdy w statucie spółdzielni został zaktualizowany punkt mówiący, że do rady nadzorczej nie mogą kandy-

dować ani zostać w ważny sposób wybrane osoby będące pracownikami spółdzielni, a także osoby, które sprawowały mandat członka rady przez ostatnie dwie kolejne kadencje. Niestety w statutach wielu spółdzielni tej aktualizacji nie dokonano.

* * *

Powyższe rozważania odnoszą się jedynie do wąskiego fragmentu rozległej problematyki organizacyjno-prawnych uwarunkowań funkcjonowania rad nadzorczych w spółdzielniach mieszkaniowych. Należy podkreślić, że problematyka ta ma bardzo duże znaczenie dla budowania w Polsce społeczeństwa obywatelskiego, którego członkowie znają swoje prawa i potrafią skutecznie z nich korzystać. Niezbędne jest przede wszystkim zwiększanie świadomości przysługujących lokatorom praw, jak również uświadamiania im konsekwencji podejmowanych przez nich decyzji wyborczych.

Dr Waldemar Walczak jest członkiem łódzkiego oddziału TNOiK, pracownikiem naukowo-dydaktycznym Uniwersytetu Łódzkiego, autorem monografii „Nauka o organizacji”, kilkudziesięciu artykułów poświęconych problematyce współczesnego zarządzania, współautorem monografii „Zarządzanie wiedzą we współczesnych przedsiębiorstwach – ujęcie multidyscyplinarne”.

waldek.lodz@wp.pl