

Henryk Cioch

Podstawowe założenia nowego prawa spółdzielczego opracowane przez Komisję Ekspertów przy Prezydencie RP Aleksandrze Kwaśniewskim

I

Spółdzielczość jest ruchem społeczno-gospodarczo-politycznym. Złożoność wynikająca ze specyfiki spółdzielczości powoduje, że trudno jest opracować nową ustawę spółdzielczą, która uwzględniałaby często sprzeczne z sobą spojrzenia różnych opcji politycznych. Ten stan spowodował, że nadal obowiązuje ustawa – Prawo spółdzielcze z dnia 16 września 1982 r., ponad trzydzieści razy nowelizowana¹. Dwa razy w ciągu ostatnich 10 lat z różnych przyczyn nowa ustawa spółdzielcza była wetowana przez Prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej². Konsekwencją ostatniego weta było powołanie Komisji Ekspertów przy Prezydencie Rzeczypospolitej Polskiej celem opracowania nowej ustawy spółdzielczej, która z pewnością nie zostanie zawetowana, o ile spotka się z przychylnym przyjęciem przez Sejm i Senat RP³.

¹ Dz.U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288 i Nr 133, poz. 654, z 1996 r. Nr 5, poz. 32, Nr 24, poz. 110 i Nr 43, poz. 189, z 1997 r. Nr 32, poz. 183, Nr 111, poz. 723 i Nr 121, poz. 769 i 770, z 1999 r. Nr 40, poz. 399, Nr 60, poz. 636, Nr 77, poz. 874 i Nr 99, poz. 1151, z 2001 r. Nr 4, poz. 27, Nr 54, poz. 572 i Nr 69, poz. 724 oraz z 2002 r. Nr 240, poz. 2058.

² W 1993 r. uczynił to L. Wałęsa, a w 2001 r. A. Kwaśniewski.

³ Jak zauważa J. Szymanek-Deresz, nowa ustawa – Prawo spółdzielcze będzie konstytucją wszystkich spółdzielców. Słusznie zwraca uwagę, że wielokrotnie podejmowano prace nad przygotowaniem nowej ustawy, ale nic z tego nie wychodziło. Nowa ustawa „ma godzić

W skład tego zespołu ekspertów weszli profesorowie zajmujący się prawem spółdzielczym⁴, przedstawiciele praktyki sądowej⁵ oraz przedstawiciele Krajowej Rady Spółdzielczej⁶. Projekt nowej ustawy spółdzielczej został opracowany w czerwcu 2004 r.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie podstawowych założeń nowego prawa spółdzielczego. Należy zauważyć, że bazą prac powołanej Komisji Ekspertów był projekt przygotowany przez Krajową Radę Spółdzielczą.

II

Opracowana ustawa nie będzie zawierać kompleksowej regulacji poświęconej spółdzielczości, ponieważ obowiązuje kilka ustaw szczegółowych, regulujących odrębnie spółdzielczość mieszkaniową⁷, spółdzielczość bankową⁸ oraz spółdzielczość oszczędnościowo-kredytową⁹. Ten stan należy ocenić krytycznie, zwłaszcza w odniesieniu do spółdzielczości mieszkaniowej, która wzbudza w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego najwięcej kontrowersji.

Poza przepisami części ogólnej prawa spółdzielczego, w części szczegółowej będą uregulowane: spółdzielnie kółek rolniczych i inne spółdzielnie prowadzące produkcję rolną, spółdzielnie pracy, spółdzielnie rzemieślnicze oraz spółdzielnie uczniowskie. Nie spotkała się z aprobatą propozycja

interesy wszystkich, a nie uwzględniać tylko jednego punktu widzenia, powinna zawierać jako akt prawny o charakterze kompleksowym zarówno przepisy części ogólnej, jak również uregulowania dotyczące poszczególnych rodzajów spółdzielni. Jej zdaniem, także spółdzielnie mieszkaniowe powinny zostać uregulowane w tej ustawie. Obecnie rządzą się one ustawą z dnia 15 XII 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, Rzeczpospolita z dnia 10.02.2004 r., *Rozmowa z J. Szymanek-Deresz Szefem Kancelarii Prezydenta RP „Prawo spółdzielcze to będzie konstytucja wszystkich spółdzielców”*.

⁴ K. Pietrzykowski (przewodniczący zespołu eksperckiego), H. Cioch, M. Wrzolek-Romańczuk.

⁵ Sędziowie Sądu Najwyższego: Z. Marmaj, S. Dmowski.

⁶ Prezes KRS R. Jankowski i W. Jastrzębski – doradca KRS.

⁷ Ustawa z dnia 15 XII 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 27, Nr 57, poz. 601 i Nr 154, poz. 1802 oraz z 2001 r. Nr 240, poz. 2058).

⁸ Ustawa z dnia 7 XII 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. Nr 119, poz. 1252 i z 2001 r. Nr 111, poz. 1195).

⁹ Ustawa z dnia 14 XII 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 1996 r. Nr 1, poz. 2, z 1999 r. Nr 101, poz. 1178, z 2001 r. Nr 8, poz. 64 i Nr 100, poz. 1081 oraz z 2002 r. Nr 169, poz. 1387 i Nr 241, poz. 2074).

zgłaszana przez Krajową Radę Spółdzielczą, aby uregulować spółdzielnie inwestycji kapitałowych i spółdzielnie rzemieślnicze, zatem ustawa spółdzielcza konstrukcją swą odbiegać będzie od pierwszej polskiej ustawy spółdzielczej z 1920 r., która zawierała jedynie przepisy części ogólnej prawa spółdzielczego, a nawiązywać będzie do polskich ustaw spółdzielczych z roku 1961 i 1982. Obie zawierały część ogólną i część szczegółową. Miały jednak charakter kompleksowy i stanowiły jedną zamkniętą regulację prawną. Po uchwaleniu nowej ustawy spółdzielczej „spółdzielnie działać będą na podstawie jej przepisów, innych ustaw spółdzielczych, statutów, a także „międzynarodowych zasad spółdzielczych”. Należy też pamiętać o regulacjach Rady Unii Europejskiej z dnia 12 lipca 2002 r. w sprawie Spółdzielni Europejskiej, której mam zamiar poświęcić odrębny artykuł. Należy zauważyć, że pomimo regulacji unijnych spółdzielczość nie musi odpowiadać standardom Unii Europejskiej, gdyż jest ona ruchem globalnym, który w głównej mierze odpowiadać winien standardom ujętym w międzynarodowych zasadach spółdzielczych, opracowywanych przez Międzynarodowy Kongres Spółdzielczości. Zasady te były ostatnio zmodyfikowane w 1995 r. na kongresie, który odbył się w Manchesterze. Przyjęto tam definicję spółdzielni, określono wartości spółdzielcze oraz zasady będące wytycznymi, przy pomocy których spółdzielnie realizują te wartości w praktyce. Podstawowymi wartościami spółdzielczymi są: wzajemna pomoc, wspólna odpowiedzialność, demokracja, równość, sprawiedliwość i solidarność. Członkowie spółdzielni, wierni tradycji twórców ruchu spółdzielczego, wyznają etyczne wartości uczciwości, szczerości, odpowiedzialności społecznej i troski o innych. Przyjęto siedem zasad spółdzielczych:

- 1) dobrowolne i otwarte członkostwo,
- 2) demokratyczne zarządzanie przez członków,
- 3) ekonomiczne uczestnictwo członków,
- 4) samorządność i samodzielność,
- 5) kształcenie, szkolenie i informacja,
- 6) współpraca między spółdzielniami,
- 7) zaangażowanie na rzecz społeczności lokalnej.

III

Jest tradycja, że art. 1 ustaw spółdzielczych podaje legalną definicję spółdzielni. Definicje różniły się pomiędzy sobą swą treścią. Obowiązująca

de lege lata definicja spółdzielni nie odpowiada definicji przyjętej przez Międzynarodowy Związek Spółdzielczy na kongresie w Manchesterze, która brzmi: „[s]półdzielnia jest samorządnym zrzeszeniem osób dobrowolnie łączących się w celu zaspokajania ich wspólnych dążeń i potrzeb ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych przez prowadzenie przedsiębiorstwa stanowiącego ich współwłasność i demokratycznie zarządzanego”. Według art. 1 pr. spółdz. z dnia 16 września 1982 r. „[s]półdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą”. W myśl art. 1 § 2 tej ustawy „[s]półdzielnia może prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków i ich środowiska”. Definicja ta wypacza istotę spółdzielni, gdyż prowadzenie działalności niegospodarczej ma obecnie charakter fakultatywny, a nie obligatoryjny, dlatego też projekt nowej ustawy słusznie proponuje jej zmianę. Według projektu legalna definicja spółdzielni ma mieć następujące brzmienie „[s]półdzielnia jest dobrowolnym i samorządnym zrzeszeniem o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym nieograniczonej liczby osób, które zrzeszyły się w celu prowadzenia wspólnie działalności gospodarczej dla zaspokojenia swych dążeń i potrzeb ekonomicznych, kulturalnych i socjalnych”. W myśl § 2 art. 1 projektu ustawy „[s]półdzielnia prowadzi także działalność społeczną na rzecz swych członków, ich rodzin oraz lokalnego środowiska społecznego, której rodzaj i rozmiar określa statut”. Być może definicja ta jest zbyt rozbudowana, ale odzwierciedla istotę spółdzielni i jest w pełni zgodna z definicją Międzynarodowego Związku Spółdzielczego. Spółdzielnia jest zatem osobą prawną typu korporacyjnego, która zespołowo prowadzi działalność gospodarczą i niegospodarczą na rzecz swoich członków i środowiska lokalnego, w którym funkcjonują w sposób określony w statucie. Spółdzielnie bliższe są stowarzyszeniom, aniżeli spółkom prawa handlowego. Działalność gospodarcza prowadzona jest na odmiennych zasadach, a osiągnięcie zysków nie jest ich zasadniczym i wyłącznym celem, dlatego też należy przyjąć, że spółdzielnia niekoniecznie winna być traktowana jako klasyczny przedsiębiorca rejestrowy prowadzący przedsiębiorstwo. Są spółdzielnie, które nie prowadzą żadnych przedsiębiorstw, jak i takie, którym zakazano osiągania jakichkolwiek zysków. A zatem spółdzielnia jest to osoba prawna prawa cywilnego,

do której nawet w drodze analogii nie powinny mieć zastosowania przepisy kodeksu spółek handlowych, ale wyłącznie przepisy kodeksu cywilnego.

IV

Po zmianach ustrojowych ruch spółdzielczy w naszym kraju był oceniony bardzo negatywnie. Przyczyną tego stanu był fakt, że w ustroju socjalistycznym spółdzielczość spełniała zupełnie inną funkcję. Mianowicie, służyła jako instrument kolektywizacji rolnictwa, niszczenia prywatnego handlu, ale także zaspokajania odgórnie planowanych potrzeb społecznych. Przykładem jest chociażby spółdzielczość mieszkaniowa, będąca głównym instrumentem służącym do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Własność spółdzielcza traktowana była jako własność społeczna nieco gorsza od własności państwowej, ale znacznie lepsza od własności prywatnej. Związki spółdzielcze, a właściwie centrale spółdzielcze sterowały odgórnie, dysponując środkami władczymi, całym ruchem spółdzielczym objętym ramami gospodarki planowej. Sytuacja uległa zmianie w połowie lat 90-tych, kiedy kolejna nowelizacja ustawy – Prawo spółdzielcze określiła, że majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków. A zatem mimo wad terminologicznych ustrojodawca przesądził, że majątek spółdzielni nie jest własnością społeczną, grupową tylko prywatną członków spółdzielni. Dla spółdzielców ta zmiana była bardzo istotna ze względów ideologicznych i pragmatycznych, dlatego też, nie wchodząc w niuanse prawne, Komisja Ekspertów doszła do wniosku, że przepis ten należy zachować w niezmienionym kształcie, a w przepisach szczegółowych zasadę prywatnej własności spółdzielczej jeszcze dodatkowo wzmocnić¹⁰.

V

Każda spółdzielnia działa na podstawie statutu uchwalanego przez założycieli, a zmienianego uchwałą najwyższego organu spółdzielni, jakim jest walne zgromadzenie, większością 2/3 głosów. Obecnie na kształt statutów spółdzielni nie mają i nie będą miały wpływu związki spółdzielcze, których funkcja słusznie została ograniczona do zadań lustracyjnych spół-

¹⁰ Bliżej w kwestii charakteru prawnego majątku spółdzielni P. Z a k r z e w s k i, *Majątek Spółdzielni*, Warszawa 2003.

dzielni będących ich członkami, z punktu widzenia przestrzegania prawa. Utrzymany zostaje więc dotychczasowy model nadzoru nad spółdzielniami. Jest on realizowany przez związki rewizyjne i sądy rejestrowe prowadzące rejestr spółdzielni. Model ten sprawdził się w praktyce i słusnie zostaje utrzymany, co podkreśla autonomiczność ruchu spółdzielczego albo – inaczej mówiąc – pełną niezależność spółdzielczości od państwa. Nasuwają się jednak wątpliwości, czy związki spółdzielcze powinny także prowadzić działalność gospodarczą. Obecnie istnieje zakaz prowadzenia przez nie takiej działalności. Zakaz ten proponuje się utrzymać.

Propozycja, aby liczba spółdzielni tworzących związek spółdzielczy wynosiła minimum 50 wydaje się nieco za wysoka, zwłaszcza że przynależność spółdzielni do takich związków jest fakultatywna. Od związków spółdzielczych, a więc spółdzielni osób prawnych, których członkami mogą być wyłącznie spółdzielnie szczebla podstawowego, należy odróżnić spółdzielcze związki gospodarcze. Ich członkami mogłyby być nie tylko spółdzielnie, ale także inne osoby prawne, a celem – prowadzenie działalności gospodarczej na rzecz swoich członków. Projekt nie wspomina o spółdzielczych związkach gospodarczych, ale potrzeba uregulowania tego typu organizacji wynika z dyskusji i praktyki. Moim zdaniem, spółdzielcze związki gospodarcze mogłyby funkcjonować w formie prawnej spółdzielni, stowarzyszenia bądź spółki prawa handlowego. Dopuszczenie takiej możliwości spowodowałoby, że związki spółdzielcze miałyby możliwość prowadzenia działalności gospodarczej. Byłoby to zgodne ze statutem Spółdzielni Europejskiej. Niestety, koncepcja ta nie spotkała się z uznaniem większości Komisji Ekspertów.

VI

W przedmiocie zakładania spółdzielni utrzymuje się dotychczasowy model, dodatkowo go upraszczając. Słusnie proponuje się wyeliminowanie tzw. „spółdzielni w organizacji”. Spółdzielnia z chwilą wpisania do rejestru nabywa osobowość prawną, a traci ją z chwilą wykreślenia z niego. Chcąc założyć spółdzielnię, należy uchwalić statut, złożyć deklaracje członkowskie oraz dokonać wyboru organów spółdzielni. Organem tym (namiastka wybieralnych organów spółdzielni) nie będzie mogła już być trzyosobowa komisja organizacyjna. Słusnie proponuje się obniżyć liczbę członków-założycieli spółdzielni, gdy jest ona zakładana wyłącznie przez

osoby fizyczne bądź osoby fizyczne i osoby prawne z liczby 10 do liczby 5. Tak jest w statucie Spółdzielni Europejskiej.

VII

Spółdzielnia jest osobą typu korporacyjnego, a zatem podstawowym substratem tej kategorii osób prawnych jest element osobowy, czyli członkostwo. Proponuje się zmniejszyć minimalną liczbę członków założycieli z 10 do 5. Z uwagi na uregulowanie spółdzielni uczniowskich proponuje się, by członkami takich spółdzielni mogły być wyłącznie osoby fizyczne, które ukończyły lat 10, a więc nie mające zdolności do czynności prawnych. W spółdzielniach tych, otoczonych szczególną pieczęcią Krajowej Rady Spółdzielczej i władz oświatowych, nie będzie wymagany wpis do KRS, a więc z punktu widzenia kodeksu cywilnego nie będą one osobami prawnymi, tylko osobami ułomnymi. Będzie zatem przewidziany wyłom od zasady, że każda spółdzielnia, bez względu na jej typ i rodzaj, jest osobą prawną w rozumieniu kodeksu cywilnego. Spółdzielnie uczniowskie, spółdzielnie inwalidzkie, spółdzielnie rękodzieła artystycznego z mocy ustawy, co jest zupełnym *novum*, uzyskają statut organizacji pożytku publicznego, a więc będą mogły korzystać z pomocy organów władzy oraz administracji państwowej i samorządowej, w szczególności w zakresie zwolnień, ulg podatkowych i innych świadczeń publiczno-prawnych, określonych w odrębnych przepisach.

W zakresie praw i obowiązków członków proponuje się dokonanie ich podziału na dwie kategorie, a mianowicie na prawa i obowiązki wynikające wprost z członkostwa oraz prawa i obowiązki wynikające ze stosunków prawnych pochodnych od członkostwa.

Zasada otwartych drzwi znajduje realne odzwierciedlenie, gdyż przyznaje osobie nie przyjętej na członka spółdzielni możliwość zaskarżenia uchwały odmawiającej przyjęcia na członka.

Postępowanie wewnątrzspółdzielcze zostaje utrzymane, o ile statut spółdzielni je przewiduje. Nie będzie ono jednak w sprawach o wykluczenie i wykreślenie posiadać obligatoryjnego charakteru. Również uchwały w sprawie wykreślenia bądź wykluczenia członka ze spółdzielni stawać się będą skuteczne nie z chwilą ich podjęcia, lecz dopiero z chwilą upływu terminu do wniesienia do walnego zgromadzenia odwołania lub w przypadku zaskarżenia takich uchwał do sądu, z chwilą prawomocnego

oddalenia przez sąd powództwa o uchylenie uchwały rady albo walnego zgromadzenia w sprawie wykluczenia, lub wykreślenia członka z rejestru członków spółdzielni.

VIII

W zakresie organów i organizacji spółdzielni wprowadza się dość istotne zmiany zwłaszcza w relacjach rada nadzorcza – zarząd. Słusznie chyba pozbawia się radę nadzorczą uprawnień w sferze władczej i w sferze majątkowej. Organ ten będzie posiadać wyłącznie uprawnienia kontrolno-nadzorcze w stosunku do zarządu spółdzielni. Ponadto w małych spółdzielniach organ ten nie będzie musiał istnieć. W takim przypadku nadzór nad zarządem będzie sprawowany bezpośrednio przez członków. Jest to zupełnie nowe rozwiązanie, stanowiące odstępstwo od zasady trójpodziału organów, obowiązującej w korporacyjnych osobach prawnych. Konsekwencją zwiększenia zakresu uprawnień przysługujących zarządowi spółdzielni są propozycje zmian w zakresie rozszerzenia odpowiedzialności cywilnej i karnej jego członków, nawiązujące do rozwiązań przyjętych w kodeksie spółek handlowych. Niedawno wpłynął do Sejmu rządowy projekt kolejnej nowelizacji ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze. Wprowadzić ma on przepisy karne oraz rozszerzyć odpowiedzialność cywilną głównie członków zarządu. Jest bardzo rygorystyczny, w szczególności, w zakresie odpowiedzialności karnej. Za działanie z chęci uzyskania korzyści majątkowych przewiduje górną sankcję 10 lat pozbawienia wolności.

Proponuje się też rozszerzyć zakres kompetencji Zebrań Grup Członkowskich. Organ ten ma być organem opiniotwórczym i rozpatrywać niejako w pierwszej instancji wszelkie sprawy objęte porządkiem obrad najbliższego Zgromadzenia Przedstawicieli. Jego rola nie będzie więc ograniczona wyłącznie uprawnieniem do wyboru przedstawicieli na zebranie przedstawicieli oraz ewentualnego wyboru członków rady nadzorczej w ilości określonej w statucie.

Nowym rozwiązaniem umożliwiającym sprawne kierowanie przedsiębiorstwem spółdzielni jest funkcja dyrektora. Dyrektorem przedsiębiorstwa spółdzielczego niekoniecznie będzie musiał być członek zarządu. Dyrektor będzie zatrudniony na podstawie umowy o pracę, nawiązującej w swej treści do kontraktu menedżerskiego. Nadzór nad jego działalnością będzie sprawowany przez zarząd bądź radę nadzorczą.

IX

W zakresie systemu finansowego spółdzielni proponuje się szereg nowych rozwiązań nawiązujących do spółek prawa handlowego. Przykładowo, udziały będą mogły być oprocentowane, zbywane w trakcie istnienia członkostwa, objęte egzekucją. Za zobowiązania spółdzielni członkowie będą odpowiadać wyłącznie do wysokości zadeklarowanych udziałów. Odrzucono koncepcję, aby za niektóre zobowiązania na podstawie uchwały walnego zgromadzenia mogli oni ponosić odpowiedzialność jako poręczyciele, z pewnymi dość istotnymi ograniczeniami odbiegającymi od reguł obowiązujących w kodeksie cywilnym. Zabieg ten spotkał się ze zdecydowaną krytyką, pomimo że statut Spółdzielni Europejskiej taką opcję przewiduje.

Zmieniona zostaje również istota wkładów. Statut będzie mógł przewidywać obowiązek wnoszenia pieniężnych wkładów na czas oznaczony w każdej spółdzielni. Będą one oprocentowane. Statut musi określać ich maksymalną wysokość. Inna jest jednak funkcja tych wkładów pieniężnych niż wkładów w spółdzielniach mieszkaniowych, rolniczych i spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych. Jest to forma oprocentowanej, aczkolwiek przymusowej pożyczki, która niekoniecznie będzie musiała zostać zwrócona. A zatem ryzyko związane z działalnością spółdzielni zostaje dodatkowo zwiększone nie tylko do możliwości utraty zadeklarowanych udziałów, ale również wniesionych obligatoryjnie wkładów pieniężnych. Koncepcję tę oceniam krytycznie, ale funkcjonuje ona już w Spółdzielczych Kasach Oszczędnościowo-Kredytowych.

X

W zakresie przekształcenia spółdzielni zmiany nie są aż tak rewolucyjne w przypadku łączenia się spółdzielni. Przed powzięciem uchwał walnych zgromadzeń łączących się spółdzielni o połączeniu, powinna zostać obligatoryjnie przeprowadzona w nich lustracja. Utrzymany został model inkorporacji z zastrzeżeniem, że spółdzielnia przejmująca może połączyć się także ze spółdzielnią w likwidacji. Możliwa będzie także fuzja spółdzielni. Jest to rozwiązanie nawiązujące do regulacji zawartej w statucie Spółdzielni Europejskiej.

Odmienne sytuacja wygląda w odniesieniu do podziału spółdzielni. Przewiduje się mianowicie dwa rodzaje podziałów spółdzielni:

1) podział na podstawie uchwały walnego zgromadzenia podjętej większością 2/3 głosów w ten sposób, że z jej wydzielonej części zostaje utworzona nowa spółdzielnia bądź

2) podział polegający na tym, że jej zakład, osiedle mieszkaniowe lub inna wyodrębniona jednostka organizacyjna na wniosek większości członków, których prawa i obowiązki majątkowe związane są z tą jednostką, a jeżeli w jednostce tej działa zebranie grupy członkowskiej – na wniosek tego zebrania, zostanie odłączona od spółdzielni i przyłączona do innej spółdzielni o takim samym lub zbliżonym przedmiocie działania.

Ten drugi sposób podziału spółdzielni jest w istocie swej przyłączeniem, a nie tzw. podziałem mniejszościowym (na wniosek mniejszości członków chcących się wyodrębnić z dotychczasowej spółdzielni i założyć na jej bazie nową spółdzielnię) funkcjonującym i wzbudzającym kontrowersje wyłącznie w spółdzielniach mieszkaniowych działających na podstawie przepisów odrębnej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

XI

W zakresie likwidacji spółdzielni również przewiduje się kilka istotnych zmian, chociaż, moim zdaniem, postępowanie likwidacyjne w ustawach spółdzielczych było uregulowane w sposób spójny i kompleksowy. Takich regulacji kompleksowych nie zawiera na przykład ustawa o fundacjach czy też o stowarzyszeniach. Ustawa wyodrębnia trzy rodzaje likwidacji. Są nimi:

- 1) likwidacja ustawowa,
- 2) likwidacja dobrowolna (samolikwidacja) oraz
- 3) likwidacja przymusowa.

Otwarcie postępowania likwidacyjnego następuje na wniosek zarządu lub likwidatora zgłoszonego do sądu rejestrowego. Następuje ono z dniem wpisania informacji do rejestru. Od zasady tej jest wyjątek w przypadku likwidacji przymusowej. Toczy się ona według przepisów kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu procesowym, z tym że postanowienie zapada po przeprowadzeniu rozprawy przed sądem okręgowym – gospodarczym właściwym dla siedziby spółdzielni, której wniosek dotyczy. Sąd ten odpis prawomocnego postawienia spółdzielni w stan likwidacji będzie miał obowiązek przesłać do rejestru. Odpis postanowienia zastępować będzie wniosek o dokonane wpisu w rejestrze.

Likwidatorów ustanawia rada nadzorcza w przypadku likwidacji ustawowej, walne zgromadzenie w przypadku likwidacji dobrowolnej oraz sąd okręgowy w przypadku likwidacji przymusowej. Likwidatorem może być nie tylko osoba fizyczna, ale także osoba prawna. Po zakończeniu likwidacji majątek spółdzielni pozostały po spłaceniu zobowiązań, złożeniu stosownych sum do depozytu sądowego i po wyodrębnieniu kwot przeznaczonych na wypłatę udziałów zostaje przeznaczony na cele wskazane w uchwale walnego zgromadzenia, jednak co najmniej 10% tego majątku (resztówki) musi zostać przeznaczone na Fundusz Wspierania Spółdzielczości. Wynika z tego, że majątek ten po potrąceniu 10% przeznaczonych na Fundusz może zostać podzielony pomiędzy członków i byłych członków likwidowanej spółdzielni. Tylko w przypadku, gdyby zwołanie walnego zgromadzenia nie było możliwe, likwidację zatwierdza związek spółdzielni, a pozostały majątek przekazuje w całości do Funduszu Wspierania Spółdzielczości. Jest to jednak wyjątkowa sytuacja. Można więc przyjąć, że proponuje się w projekcie nowej ustawy spółdzielczej przełamanie zasady niepodzielności własności spółdzielczej. Przyjęte rozwiązania dają dobitny wyraz zasadzie, że majątek spółdzielni jest przedmiotem *sui generis* prywatnej współwłasności członków spółdzielni, która może zostać podzielona pomiędzy nich, jak również byłych członków, tylko i wyłącznie po zakończeniu postępowania likwidacyjnego na zasadach określonych w ustawie – Prawo spółdzielcze, a nie według przepisów kodeksu cywilnego o zniesieniu współwłasności. Można przyjąć, że po podjęciu uchwał o zatwierdzeniu sprawozdania finansowego na dzień zakończenia likwidacji i przeznaczaniu pozostałego majątku spółdzielni, współwłasność *sui generis* będąca współwłasnością łączną, jaką jest majątek spółdzielni, przekształca się w *sui generis* współwłasność w częściach ułamkowych.

XII

De lege lata związki spółdzielcze nie mogą prowadzić działalności gospodarczej. Ich głównym zadaniem jest przeprowadzenie lustracji w zrzeszonych na zasadzie dobrowolności spółdzielniach. Ponadto reprezentują interesy swoich członków w kraju i za granicą, promują ich działalność statutową, a także prowadzą działalność instruktazową, doradczą, szkoleniową, wydawniczą, kulturalno-oświatową. Nie spotkała się z uznaniem propozycja przyznania związkom spółdzielczym możliwości prowa-

dzenia działalności gospodarczej. Od 1990 r. związki spółdzielcze nie mogą prowadzić jej nawet ubocznie.

Z uwagi na okoliczność, że często w poszczególnych typach spółdzielni funkcjonuje kilka związków spółdzielczych zrzeszających często kilkanaście spółdzielni szczebla podstawowego, proponuje się przyjąć rozwiązanie, aby minimalna liczba spółdzielni mogących założyć związek spółdzielczy oraz zrzeszonych w związku wynosiła nie mniej niż 50. Przyjęcie tego rozwiązania spowoduje ustawową likwidację wielu związków spółdzielczych.

Lustracje spółdzielni, tak jak obecnie, będą miały charakter obligatoryjny. Proponuje się rozszerzyć przedmiotowy zakres lustracji, zwłaszcza w sferze prewencji, i częstotliwość ich przeprowadzania. Mianowicie, w pierwszych dwóch latach działalności spółdzielni oraz w spółdzielniach w stanie likwidacji, jak również w spółdzielniach mieszkaniowych w okresie budowania przez nie budynków, przeprowadzanie co roku. Czynności lustracyjne będą mogły być wykonywane wyłącznie przez lustratorów posiadających uprawnienia nadane im przez Krajową Radę Spółdzielczą. Lustratorami będą mogły być wyłącznie osoby posiadające uprawnienia biegłych rewidentów, co sprawi, że przeprowadzone przez nich badania sprawozdań finansowych lustrowanych spółdzielni będą powodować skutki określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Działalność związków spółdzielczych oraz lustratorów objęta będzie ścisłym nadzorem Krajowej Rady Spółdzielczej, która w tym zakresie, w odniesieniu do związków spółdzielczych oraz lustratorów, będzie posiadać szereg uprawnień władczych. Krajowa Rada Spółdzielcza pełnić będzie funkcję związku rewizyjnego w stosunku do związków spółdzielczych oraz spółdzielni, które nie są członkami tych związków. Realizacja uprawnień władczych w zakresie lustracji przysługujących Krajowej Radzie Spółdzielczej objęta będzie kontrolą sądową, realizowaną przez Sąd Okręgowy – Sąd Gospodarczy w Warszawie.

XIII

Naczelną organizacją samorządu spółdzielczego w Rzeczypospolitej Polskiej jest Krajowa Rada Spółdzielcza. Jej członkami są spółdzielnie i związki spółdzielcze. Członkostwo jest obligatoryjne i powstaje *ex lege* z chwilą wpisu do rejestru oraz ustaje z chwilą wykreślenia z rejestru. Krajowa Rada Spółdzielcza jest spółdzielnią trzeciego stopnia, wyposa-

żoną w przymiot osobowości prawnej, działającą na podstawie ustawy i statutu ogłoszonego w Monitorze Spółdzielczym. Akta rejestrowe Krajowej Rady Spółdzielczej znajdują się w Sądzie Okręgowym – Sądzie Gospodarczym w Warszawie. Jest on właściwy w sprawie zmiany statutu z punktu widzenia jego zgodności z prawem. Organami Krajowej Rady Spółdzielczej są: kongres, zgromadzenie ogólne i zarząd. Proponuje się rozszerzyć zakres zadań Krajowej Rady Spółdzielczej po to, by reprezentowała interesy ruchu spółdzielczego w kraju i za granicą w sposób jak najbardziej efektywny i odzyskała należną jej rangę. Zupełnie nową instytucją prawną jest Fundusz Wspierania Spółdzielczości, który ma służyć propagowaniu i promowaniu ruchu spółdzielczego oraz udzielać pomocy spółdzielniom i związkom spółdzielczym, które wskutek zdarzeń od nich niezależnych znalazły się w sytuacji zagrażającej dalszej działalności. Krajowa Rada Spółdzielcza, realizując zadania określone w ustawie i statucie, utrzymywana jest wyłącznie z obowiązkowych składek wpłacanych przez spółdzielnie i związki spółdzielcze będące jej członkami. Ich wysokość określa zgromadzenie ogólne.

XIV. *De lege lata* przepisy prawa spółdzielczego nie zawierały regulacji zawierających przepisy karne. Próba wprowadzenia takiej regulacji do zawetowanej przez Prezydenta RP we wrześniu 2001 r. spowodowała ostry sprzeciw środowisk spółdzielczych i była jedną z przyczyn zwołania Nadzwyczajnego Kongresu Spółdzielczości, który spowodował, że ustawa – Prawo spółdzielcze z 2001 r. nie spotkała się z akceptacją.

Obecny projekt zawiera przepisy karne, ale nie są one liczne i rygorystyczne.

Odpowiedzialność karną przewiduje się w doniesieniu do założycieli spółdzielni, członków zarządu, likwidatorów i chyba niesłusznie do członków rad nadzorczych, o ile, przekraczając swoje uprawnienia bądź nie wykonując swych obowiązków, wyrządzili spółdzielni lub jej członkowi szkodę. Odpowiedzialność jest mniej rygorystyczna w przypadku winy nieumyślnej, a bardziej rygorystyczna w przypadku winy umyślnej oraz wtedy, gdy sprawca działał w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Również występkiem zagrożonym sankcją karną, który potencjalnie może być popełniony przez członka zarządu lub likwidatora, będzie niezwołanie w ustawowym terminie walnego zgromadzenia albo zebrania przedstawicieli,

a także uniemożliwienie bądź utrudnianie przeprowadzenia lustracji w spółdzielni czy związku spółdzielczym. Te wszystkie przestępstwa będą ściągane nie z urzędu, lecz wyłącznie na wniosek związku spółdzielczego, którego spółdzielnia jest członkiem, bądź Krajowej Rady Spółdzielczej.

Mam wątpliwości, czy zasadne są przepisy przewidujące odpowiedzialność karną członków rad nadzorczych, skoro organ ten nie musi być organem obligatoryjnym i zostaje pozbawiony uprawnień w sferze zarządzania majątkiem spółdzielni.

XV

Zarówno ustawa spółdzielcza z 1961 r., jak również obowiązująca z 1982 r. w części szczegółowej regulowały spółdzielnie mieszkaniowe, spółdzielnie rolnicze oraz spółdzielnie pracy.

Trudno będzie zrealizować zasadę kompleksowości, skoro *de lege lata* obowiązują już trzy odrębne ustawy regulujące:

- 1) spółdzielnie mieszkaniowe,
- b) banki spółdzielcze oraz
- 3) spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe.

Uznano, że niecelowe byłoby uchylene tych ustaw oraz włączanie materii objętych ich regulacją do części szczegółowej prawa spółdzielczego. Reprezentuję w tej kwestii pogląd odmienny. W części szczegółowej będą regulowane:

- 1) spółdzielnie rolnicze,
- 2) spółdzielnie pracy,
- 3) spółdzielnie rzemieślnicze oraz
- 4) spółdzielnie uczniowskie.

Oczywiście z punktu widzenia przejrzystości nowej ustawy byłoby lepiej, gdyby w jej części szczegółowej były uregulowane wszystkie spółdzielnie, ale w świetle ukształtowanego w ostatnich latach stanu prawnego obowiązującego w polskiej spółdzielczości praktycznie nie jest to już chyba możliwe. Zresztą zarówno spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, jak również banki spółdzielcze są atypowymi spółdzielniami, prowadzącymi działalność statutową nie tylko na bazie ustawy – Prawo spółdzielcze, ale także na bazie wielu innych ustaw. Szczególnie kontrowersyjna, zwłaszcza w ostatnich latach, jest ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, która pomimo dwukrotnej nowelizacji znowu została zaskarżona do Trybunału Konstytucyj-

nego. Włączenie spółdzielczości mieszkaniowej do części szczegółowej prawa spółdzielczego jest możliwe, o ile Trybunał Konstytucyjny podważy *ratio legis* szereg jej kluczowych konstrukcji jurystycznych, na co się zanosi. Jest to więc jeden z argumentów przemawiających za takim kompleksowym i jednocześnie właściwym rozwiązaniem legislacyjnym.

Niniejszy artykuł pozwolił na zwrócenie uwagi wyłącznie na kwestie zasadnicze, jakie dotyczą omawianego projektu. Ruch spółdzielczy odgrywa istotną rolę w naszym kraju i wymaga szybkiej i właściwej regulacji, gdyż obowiązujący w tym zakresie stan prawny jest mało przejrzysty i niedostosowany do aktualnych realiów społeczno-gospodarczych naszego kraju, a także światowych i unijnych standardów. Mam nadzieję, że najpóźniej w 2005 r. będziemy mieli nową, czwartą polską ustawę spółdzielczą. Liczę również, że Sejm i Senat RP nie wypaczy sensu tego projektu, będącego efektem 6-miesięcznej pracy prezydenckiej Komisji Ekspertów.