

ZDZISŁAW NIEDBAŁA

PODSTAWOWE ZMIANY W PRAWIE SPÓŁDZIELCZYM W ŚWIETLE PROJEKTOWANEJ USTAWY

I. Od dłuższego już czasu w środowiskach praktyki spółdzielczej jak i w doktrynie prawa spółdzielczego wyrażane jest przekonanie o potrzebie przygotowania nowej lub co najmniej dokonania gruntownej nowelizacji ustawy z dnia 16 IX 1982 r. Prawo spółdzielcze? Prace legislacyjne zmierzające w kierunku istotnej przebudowy prawa spółdzielczego podjął Sejm X kadencji. Na skutek rozwiązania Sejmu "kontraktowego" wielomiesięczne prace ówczesnej Komisji Nadzwyczajnej nie zostały sfinalizowane. Po trwających ponad rok pracach legislacyjnych Sejm I kadencji w dniu 16 IV 1993 r. uchwalił ustawę o zmianie ustawy Prawo spółdzielcze. Powyższa ustawa nie weszła jednak w życie z uwagi na veto (odmowę podpisu) Prezydenta RP. W dniu 1 XII 1993 r. do Prezydium Sejmu wpłynął kolejny, poselski projekt ustawy: o zmianie ustawy Prawo spółdzielcze³. W celu rozpatrzenia powyższego projektu oraz niektórych innych projektów dotyczących spółdzielczości — Sejm powołał Komisję Nadzwyczajną, która rozpoczęła prace w lutym 1994 r.

Stanowiąca przedmiot prac legislacyjnych Komisji Nadzwyczajnej ustawa nowelizacyjna przewiduje dokonanie 118 zmian w dotychczasowej treści ustawy spółdzielczej. Projektowane zmiany dotyczą różnych materii, zróżnicowane jest ich znaczenie dla przyszłego kształtu organizacyjnego i zasad funkcjonowania polskiej spółdzielczości. Przedstawiane opracowanie jest próbą oceny zmian o znaczeniu najbardziej doniosłym, których ewentualne przyjęcie będzie służyło realizacji podstawowych celów nowelizacji. Z treści uzasadnienia projektu oraz dotychczasowego stanu prac legislacyjnych zdaje się wynikać, że cele powyższe są następujące:

- dostosowanie sektora gospodarki spółdzielczej oraz zasad działalności spółdzielni i związków spółdzielczych do wymagań i mechanizmów gospodarki rynkowej,
- przywrócenie spółdzielniom autentycznych cech organizacji samorządnych, zwolnionych z nadzoru administracyjnej nadbudowy spółdzielczej zarówno szczebla terenowego jak i centralnego,

¹ Z. Niedbała, *Nowelizacja prawa spółdzielczego*, Warszawa-Poznań 1991, s. 3 i n.

² Dz.U. 1982, Nr 30, poz. 210 z późn. zm.

³ Druk sejmowy nr 158, w jego uzasadnieniu wyraźnie stwierdzono, że "projekt niniejszy jest modyfikacją uchwalonej przez Sejm ustawy z 16 IV 1993 r., lecz nie podpisanej przez Prezydenta RP".

⁴ Komisja Nadzwyczajna już przygotowała i przesłała do Prezydium Sejmu - projekt kolejnych zmian ustawy z 20 I 1990 r. o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości.

— zdecydowane ograniczenie ustawowych rozwiązań o charakterze bezwzględnie obowiązującym na rzecz rozwiązań natury dyspozytywnej, a w konsekwencji przeniesienie ciężaru regulowania spraw organizacji i funkcjonowania spółdzielni do aktów prawa wewnątrz spółdzielczego, a w szczególności statutów⁵.

II. Istotnym zmianom w stosunku do dotychczasowego art. 1 ustawy ulega treść definicji spółdzielni. Z treści tej eliminuje się elementy w istocie zbędne, a równocześnie będące dotąd wyrazem tzw. włączania spółdzielni do wszechogarniającego systemu gospodarki planowej. Rezygnuje się bowiem z obowiązku kierowania się przez spółdzielnie m.in. założeniami określonymi w centralnych i terenowych planach społeczno-gospodarczych oraz prowadzenia spółdzielczej działalności gospodarczej dla dobra Państwa. Odstąpiono również od dotychczasowej zasady równoprawnego traktowania obowiązku prowadzenia przez spółdzielnie zarówno działalności gospodarczej jak i działalności społeczno-kulturalnej na rzecz członków. Prowadzenie tej ostatniej działalności przestaje być obowiązkiem spółdzielni, co oczywiście wcale nie oznacza ustawowego zakazu lub ograniczenia. Spółdzielnie będą mogły prowadzić działalność społeczno-kulturalną na rzecz swoich członków i ich rodzin oraz lokalnego środowiska stosownie do potrzeb i oczekiwań zainteresowanych, ale w granicach własnych możliwości finansowych i organizacyjnych. Utrzymanie w mocy dotychczasowego obowiązku prowadzenia przez spółdzielnie omawianego rodzaju działalności pozagospodarczej stawałoby co najmniej pod znakiem zapytania ich konkurencyjność wobec innych podmiotów gospodarczych.

W proponowanym ujęciu definicyjnym uwagę zwraca zdecydowane akcentowanie konieczności prowadzenia przez spółdzielnie ich działalności gospodarczej w interesie swoich członków. Interesy i oczekiwania członków poszczególnych rodzajów spółdzielni nie są oczywiście identyczne. Interes członka spółdzielni mieszkaniowej związany jest z uzyskaniem lokalu mieszkalnego, a następnie z minimalizacją kosztów eksploatacji wpływających na wysokość czynszu oraz innych opłat na rzecz spółdzielni. W spółdzielni pracy interes członkowski koncentruje się na uzyskaniu odpowiedniego miejsca pracy oraz możliwie korzystnego wynagrodzenia oraz innych świadczeń w ramach spółdzielczej umowy o pracę. Te oraz odpowiednie do innych rodzajów spółdzielni interesy członkowskie muszą być podstawowym czynnikiem wyznaczającym działania gospodarcze spółdzielni oraz ich organów. Niejako uzupełnieniem tej podstawowej determinanty działania spółdzielni jest wyraźne wskazanie (art. 67), iż spółdzielnia poprzez swoją działalność gospodarczą ma przysparzać korzyści swoim członkom. Nie ulega bowiem wątpliwości, że kryteria: interesów oraz korzyści dla członków spółdzielni stanowią podstawową przesłankę zakładania korporacji spółdzielczych⁷.

⁵ Chodzi o to, aby statuty spółdzielni nie były już aktami wewnątrzspółdzielczymi powielającymi treść ustawy spółdzielczej, a zawierały unormowania dostosowane do potrzeb, możliwości i oczekiwań członków poszczególnych spółdzielni.

⁶ Obowiązek taki stał się już wcześniej nieaktualny w związku z ustawą z 30 IX 1990 r. o uchyleniu ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 87, poz. 505).

⁷ Szerzej w tej sprawie R. Bierzanek, *Prawo spółdzielcze w zarysie*, Warszawa 1984, s. 37 i n.

Niezmiernie istotną zmianą w stosunku do dotychczasowego stanu prawnego będzie przyjęcie zasady wyrażonej w art. 3 nowelizacji. Powołany ostatnio projekt przepisu stwierdza bowiem, że "majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków". Projektowany przepis zrywa zatem z utrzymywaną przez wiele lat zasadą kwalifikowania majątku spółdzielni jako społecznej własności grupowej⁸. Pewne wątpliwości mogą jednak wiązać się z faktem, iż zmieniony w 1990 r. Kodeks cywilny zrezygnował z klasyfikowania tzw. typów i form własności. Wydaje się jednak, że propozycja wyraźnego oznaczenia prywatno-członkowskiego charakteru majątku spółdzielni jest uzasadniona z co najmniej dwóch względów. W pierwszym rzędzie chodzi o funkcję interpretacyjną zasady wyrażonej w projektowanym przepisie przy stosowaniu już obowiązujących przepisów dotyczących spółdzielczości jak i jego roli prawotwórczej w odniesieniu do takich przepisów stanowiących w przyszłości. Z drugiej strony wyraźne przyznanie członkom roli podmiotów własności majątku spółdzielni pozostaje w ścisłym związku z przyjętym w nowelizacji znacznym odstępstwem od jednej z dotychczasowych, podstawowych zasad spółdzielczych tj. zasady niepodzielności majątku spółdzielni⁹. Na gruncie dotychczasowego stanu prawnego wspomniana ostatnio zasada znajduje wyraz w treści art. 26 § 2 i art. 125 § 5 Prawa spółdzielczego. W świetle pierwszego ze wspomnianych przepisów "byłemu członkowi nie przysługuje prawo do funduszu zasobowego oraz do innego majątku spółdzielni". Oznacza to, że zarówno w czasie trwania członkostwa jak i po ustaniu tego stosunku prawnego członek, czy byłby członek nie mają roszczeń do spółdzielni dotyczących funduszu zasobowego, a jedynie roszczenia o zwrot wniesionych udziałów oraz wkładów rzeczowych i pieniężnych. Projekt nowelizacji ustawy spółdzielczej nie tyle uchyla zasadę niepodzielności, co ogranicza jej obowiązywanie do czasu trwania, czyli okresu działalności spółdzielni. Pozostaje to w ścisłym związku z projektem nowego brzmienia art. 125 § 5 Prawa spółdzielczego. W świetle dotychczasowej treści powołanego przepisu pozostały po likwidacji majątek spółdzielni może być przekazany przez likwidatora jedynie na wskazane przez ostatnie walne zgromadzenie cele spółdzielcze lub społeczne, a więc w żadnym razie do podziału pomiędzy członków¹⁰. Projektowana zmiana omawianego przepisu uchyla ograniczenie celów przeznaczenia pozostałego po likwidacji majątku spółdzielni, a zatem dopuszczalne stanie się przeprowadzenie jego podziału pomiędzy członków według kryteriów ustalonych przez najwyższy organ spółdzielni. Już chociażby na tle proponowanych zmian art. 26 § 2 i art. 125 § 5 ustawy spółdzielczej — zasada wyrażona w art. 3 nowelizacji nie będzie miała jedynie waloru deklaracji.

W toku dyskusji nad licznymi projektami nowelizacji Prawa spółdzielczego zgłaszzanymi w ostatnich latach do kręgu problemów spornych należy sprawa dopuszczalności członkostwa w spółdzielni dla innych podmiotów

⁸ M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 19 - 20.

⁹ L. Stecki, *Prawo spółdzielcze*, Warszawa 1979, s. 102 - 103; M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Warszawa 1966, s. 71 - 72.

¹⁰ Z. Niedbała, *Przekształcenia organizacyjne i własnościowe w spółdzielniach w świetle nowych ustaw*, Warszawa-Poznań 1991, s. 50 i n.

niż osoby fizyczne. Wśród zgłaszanych opinii i wniosków nie było rozbieżności co do potrzeby wyłączenia możliwości nabycia członkostwa w spółdzielni przez partie polityczne nie posiadające osobowości prawnej. Ustawa z dnia 16 IX 1982 r. — dopuszczając omawianą możliwość miała głównie na uwadze obecnie likwidowaną RSW "Prasę-Książkę-Ruch"¹¹. Projekt nowelizacji nie przewiduje możliwości nabywania członkostwa, czy współzakładania spółdzielni przez jednostki organizacyjne (nie tylko partie polityczne) nie posiadające osobowości prawnej. Istotne natomiast kontrowersje budziła sprawa ewentualnego ograniczenia dostępności członkostwa w spółdzielniach wyłącznie dla osób fizycznych. Na rzecz takiego ograniczenia zdaje się przemawiać korporacyjny charakter spółdzielni, a w tym możliwość wyłącznie osobistego korzystania z szeregu uprawnień ustawowych i statutowych (np. uczestnictwo z prawem głosu w walnym zgromadzeniu, bierne i czynne prawo wyborcze do organów spółdzielni, czy świadczenie pracy w spółdzielniach pracy i spółdzielniach produkcji rolnej). W przypadku członkostwa w spółdzielni osoby prawnej, wykonywanie osobistych uprawnień i obowiązków ustawowych i statutowych może być tylko przejawem działania osoby fizycznej działającej w charakterze pełnomocnika osoby prawnej. Z uwagi na szczególny charakter więzi łączących spółdzielnię z członkiem — funkcjonowanie pełnomocników członków powoduje, że członkostwo spółdzielni staje się konstrukcją sztuczną, właśnie przez eliminację elementów osobistego współdziałania członków. Kierując się jednak względami bardziej pragmatycznymi niż założeniami idei spółdzielczej zdecydowano się na zaproponowanie rozwiązania kompromisowego, a ściślej przekazującego ostateczne rozwiązania na grunt statutów poszczególnych spółdzielni. W projektowanym art. 15 § 4 ustawy spółdzielczej przewiduje się bowiem, że "członkami spółdzielni mogą być również osoby prawne, o ile statut nie stanowi inaczej". Oznacza to, że spółdzielnie nie zainteresowane przyjmowaniem w poczet członków osób prawnych, lub które ze względu na przedmiot działalności nie mogą przyjmować członków innych niż osoby fizyczne¹² — winny to wyraźnie zaznaczyć w treści statutu.

Projektowana nowelizacja utrzymuje dotychczasowy podział organów spółdzielni na konieczne i fakultatywne, zaliczając do tych pierwszych: walne zgromadzenie, radę nadzorczą i zarząd. Z wyjątkiem nielicznych zmian o charakterze porządkującym nie przewiduje się zmiany statusu walnego zgromadzenia jako najwyższego organu spółdzielni¹³. Zasadnicze natomiast wątpliwości i kontrowersje budzi szereg unormowań dotyczących rady nadzorczej i zarządu spółdzielni. W przypadku rady nadzorczej chodzi w szczególności o uregulowanie zasad biernego prawa wyborczego do tego organu kolegialnego. Na pierwszy rzut oka sprawa wydaje się zupełnie oczywista. Bierne prawo wyborcze jest jednym z organizacyjnych praw członkowskich i w świetle podstawowej zasady spółdzielczej równych praw członkowskich

¹¹ Ustawa z 22 III 1990 r. o likwidacji Robotniczej Spółdzielni Wydawniczej "Prasa-Książka-Ruch" (Dz.U. Nr 21, poz. 125).

¹² Por. aktualnie obowiązujący art. 15 § 4 Prawa spółdzielczego.

¹³ Kwalifikacja walnego zgromadzenia jako najwyższego organu spółdzielni posiada już obecnie znaczenie normatywne (art. 36 § 1 Prawa spółdzielczego).

winno bez żadnego zróżnicowania przysługiwać wszystkim członkom danej spółdzielni. Od kilku lat zgłaszane propozycje zmierzają w kierunku wyłączenia lub co najmniej ograniczenia biernego prawa wyborczego do rady nadzorczej dla członków spółdzielni będących jednocześnie jej pracownikami (z wyjątkiem oczywiście spółdzielni pracy). Na rzecz takiego rozwiązania, które przewidywała wspomniana na wstępie ustawa z 16 IV 1993 r. zdają się przemawiać dwojakiego rodzaju argumenty. W pierwszym rzędzie chodzi o to, że w niektórych spółdzielniach, które zakładane były z myślą o korzyściach założycieli (rolników w "Samopomocy Chłopskiej" konsumentów w "Społem") z upływem czasu dominację uzyskali pracownicy stanowiąc aktualnie najliczniejszą grupę ich członków. Interesy zawodowe członków-pracowników niejednokrotnie są wręcz sprzeczne z interesami członków nie zatrudnionych w spółdzielni. Wobec liczbowej przewagi pierwszej grupy ma ona przesądzający wpływ na różnego rodzaju decyzje zapadające w sprawach spółdzielni m.in. poprzez ukształtowanie w drodze wyboru składu rady nadzorczej. Z drugiej strony zdominowanie składu ostatnio wspomnianego organu przez członków-pracowników powoduje, że zarząd (kierownik spółdzielni) reprezentujący spółdzielnię jako pracodawcę ma w wielu przypadkach iluzoryczne tylko możliwości skutecznego egzekwowania obowiązków pracowniczych. Jest tak tym bardziej, że w zdecydowanej większości spółdzielni statuty zastrzegają prawo wyboru i odwoływania członków zarządu dla rady nadzorczej.

Podobnie jak w wielu innych kwestiach projekt nowelizacji zmierza w kierunku rozwiązania kompromisowego problemu uczestnictwa w radzie nadzorczej członków spółdzielni będących jej pracownikami. Proponuje przekazać rozstrzygnięcie omawianego problemu do postanowień statutów poszczególnych spółdzielni¹⁴. Przedstawiona propozycja pozornie tylko mogła będzie służyć zwiększeniu szans zdobycia mandatów w radach nadzorczych przez członków spółdzielni w nich niezatrudnionych. Trudno bowiem sobie wyobrazić, aby w spółdzielni, w której większość stanowią członkowie-pracownicy możliwe było uchwalenie większością 2/3 statutu, który w swojej treści ograniczy szanse tej grupy członkowskiej na objęcie mandatów w składzie rady nadzorczej.

W praktyce spółdzielczej z pewnością spore wątpliwości i zastrzeżenia wywołać musi propozycja pozbawienia członków rady nadzorczej zatrudnionych w spółdzielni szczególnej ochrony prawnej ich pracowniczych stosunków pracy. Zgodnie z dotąd obowiązującym art. 45 § 6 Prawa spółdzielczego — członkowi rady spółdzielni może wypowiedzieć umowę o pracę albo warunki pracy lub płacy tylko w wypadkach, w których odrębne przepisy dopuszczają dokonanie takiej czynności w stosunku do członka zakładowego organu związkowego. Powyższy przepis ma odpowiednie zastosowanie do członków rady świadczących pracę na innej podstawie niż umowa o pracę

¹⁴ Projekt w art. 45 § 2 - stwierdza bowiem m.in., że "Statuty spółdzielni mogą przewidywać udział członków-pracowników w radzie nadzorczej i określać ich dopuszczalną liczbę w tej radzie".

¹⁵ Na mocy odesłania z art. 45 § 6 Prawa spółdzielczego, zasady szczególnej ochrony trwałości pracowniczych stosunków pracy zatrudnionych w spółdzielni członków rady nadzorczej określa art. 32 ustawy z 23 V 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. Nr 55, poz. 234).

(np. umowa o pracę nakładczą, umowa zlecenia, czy umowa o dzieło)¹⁶. U podstaw przyznania członkom rad nadzorczym zatrudnionym w spółdzielni szczególnej ochrony trwałości stosunków pracy tkwiło przekonanie o konieczności stworzenia im warunków prawnych i organizacyjnych dla korzystania z kompetencji nadzorczych i kontrolnych w stosunku do zarządu spółdzielni. Sądono, że podległość członków rady wobec zarządu w ramach stosunku pracy może mieć niekorzystny wpływ na funkcjonowanie rady, o ile jej członkowie mogli by być pozbawieni miejsca pracy na ogólnych zasadach. Obawy tego rodzaju okazały się nieuzasadnione, a co najmniej przesadne. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wypowiedzenie stosunku pracy lub niekorzystne dla członka rady-pracownika wypowiedzenie zmieniające, jeśli byłoby tylko podyktowane działalnością pracownika w samorządowym organie spółdzielni — musiałyby jako bezzasadne prowadzić do uznania go na drodze sądowej za bezskuteczne lub do przywrócenia do pracy. Wymóg zasadności wypowiedzenia definitywnego jak i zmieniającego, obowiązek konsultacji związkowej zamiaru wspomnianych czynności oraz sądowa droga odwoławcza wydadają się wystarczająco chronić również miejsca pracy członków rad nadzorczych spółdzielni. Nie ma natomiast żadnych racjonalnych przesłanek dla szczególnej ochrony z tytułu pełnienia funkcji społecznej, o ile zarzuty pracodawcy tkwiące u podstaw zamiaru wypowiedzenia umowy o pracę lub warunków pracy i płacy dotyczyły postawy pracownika i jego stosunku do obowiązków zawodowych.

Projekt nowelizacji zawiera kilka doniosłych propozycji zmian odnoszących się do zarządu i członków tego samorządowego organu spółdzielni. Proponuje się odstąpienie od obowiązującego pod rządem wszystkich powojennych ustaw spółdzielczych wymogu kolegiałności zarządu¹⁸. W omawianym zakresie projekt wyraźnie nawiązuje do rozwiązań obowiązujących pod rządem ustawy z dnia 29 X 1920 r. o spółdzielniach¹⁹, która pozostawiła statutem spółdzielni wybór pomiędzy zarządem kolegiałnym a jednoosobowym. Projektowany art. 49 § 1 nowelizacji wskazuje bowiem, że "statut może przewidywać zarząd jednoosobowy, którym jest prezes". Nie wyznacza się żadnych kryteriów ustawowych, które spółdzielnie winny respektować decydując się na statutową konstrukcję zarządu jednoosobowego. Nie negując znaczenia możliwości swobodnego ukształtowania struktury zarządu istotniejsza jednak wydaje się podjęta w projekcie próba chociażby minimalnego zwiększenia stopnia stabilności funkcji członkostwa w zarządzie spółdzielni. Na gruncie dotychczasowego stanu prawnego członkowie zarządu wybrani przez właściwy statutowo organ mogą przez ten organ być w każdej chwili odwołani²⁰. Ustawa spółdzielcza wymaga jedynie, aby akt odwołania, podobnie jak wyboru dokonany został w głosowaniu tajnym.

¹⁶ Możliwość zatrudniania wszystkich lub części członków na podstawie umów o pracę nakładczą, umów zlecenia i umów o dzieło - w spółdzielniach pracy - przewiduje art. 201 Prawa spółdzielczego.

¹⁷ Por. art. 38 oraz art. 45 Kodeksu pracy.

¹⁸ Por. art. 45 § 1 ustawy z 12 II 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach (Dz.U. Nr 12 poz. 61) oraz art. 49 § 1 aktualnie obowiązującego Prawa spółdzielczego.

¹⁹ Por. art. 35 ustawy z 29 X 1920 r. o spółdzielniach (Dz.U. RP Nr 111 poz. 733 z późniejszymi zmianami).

²⁰ Por. szerzej w tej sprawie Z. Niedbała, *Rada nadzorcza i zarząd w systemie organów spółdzielni*, Warszawa-Poznań 1992, s. 49 i n.

Brak natomiast w ustawie wskazania chociażby przykładowych przyczyn uzasadniających odwołanie, nawet ogólnie sformułowanych (np. naruszenie prawa lub postanowień statutu). Art. 49 § 4 projektu nowelizacji przewiduje, że odwołanie członka zarządu będzie wymagało pisemnego uzasadnienia. Powyższa propozycja wydaje się trafna i odpowiadająca potrzebom dostosowania statusu menedżerów spółdzielni do zasadniczo zmienionych warunków otoczenia gospodarczego. Dążenie do stworzenia warunków "przetrwania" a następnie ewentualnie rozwoju spółdzielni wymaga od członków jej zarządu działań nie zawsze popularnych, czy służących interesom krótkookresowym członków. Wymaga to poczucia przynajmniej elementarnej stabilności pełnionej funkcji. Można sądzić, że organ odwołujący, dotąd działając zupełnie arbitralnie, po wprowadzeniu wymogu uzasadnienia odwołania nie podejmie decyzji z powodów subiektywnych, czy kierując się przejściowymi emocjami.

Jedną z tradycyjnych instytucji prawa spółdzielczego jest absolutorium corocznie udzielane przez najwyższy organ spółdzielni członkom jej zarządu²¹. W świetle obecnie obowiązujących przepisów odmowa udzielenia absolutorium nie wywiera bezpośrednio i wprost żadnych ujemnych skutków prawnych dla członka zarządu. Jednakże w oparciu o powyższą podstawę każdy z członków walnego zgromadzenia może zgłosić wniosek o odwołanie członka zarządu, któremu odmówiono udzielenia absolutorium. Projekt nowelizacji (art. 49 § 5) zawiera propozycję, aby nieudzielenie absolutorium członkowi zarządu przez walne zgromadzenie było równoznaczne z jego odwołaniem z pełnionej funkcji niezależnie od tego, jaki organ stosownie do statutu wybiera i odwołuje członków zarządu. Wspomniane rozwiązanie zmierza zatem w kierunku swoistego automatyzmu prawnego. Propozycja taka nie wydaje się uzasadniona. W pierwszym rzędzie prowadzi ona do ograniczenia uprawnień najwyższego organu spółdzielni, co oczywiście pozostaje w sprzeczności z ogólnymi założeniami omawianej nowelizacji. Walne zgromadzenie odmawiając udzielenia absolutorium wcale nie musi być zainteresowane ani przekonane o konieczności odwołania członka zarządu. W dotychczasowej praktyce odmowa udzielenia absolutorium jest w wielu przypadkach traktowana jako swoiste "poważne ostrzeżenie" walnego zgromadzenia dla członka zarządu z tytułu jego całorocznej pracy w organie kierującym spółdzielnią²². Jeżeli walne zgromadzenie uzna, że sankcja organizacyjna winna być bardziej dolegliwa, z inicjatywy każdego ze swoich członków może dokonać aktu odwołania. Już chociażby z powyższych względów mechanizm wpływu odmowy udzielenia absolutorium na odwołanie członka zarządu obowiązujący aktualnie wydaje się bardziej elastyczny, a więc i bardziej przystający do demokratycznych procedur decyzyjnych w spółdzielniach.

Nową, dotąd nieznaną na gruncie ustawodawstwa spółdzielczego instytucją proponowaną w nowelizacji jest zakaz podejmowania działań i prowadzenia przez członków rady nadzorczej i zarządu interesów

²¹ R. Bierzanek, *Prawo spółdzielcze*, s. 223.

²² Z. Niedbała, *Sytuacja prawna członków zarządu spółdzielni w świetle prawa spółdzielczego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1984, z. 2, s. 53 i n.

konkurencyjnych wobec spółdzielni. Projekt omawianej nowelizacji nawiązuje, a niekiedy wręcz przejmuje rozwiązania dotyczące zakazu konkurencji zawarte w przepisach ustawy z dnia 6 IV 1990 r. o zmianie ustawy o działalności gospodarczej²³. W świetle art. 25a ust. 1 ostatnio wspomnianej ustawy zakaz zajmowania się interesami konkurencyjnymi odnosi się do wszystkich osób pełniących funkcje w podmiotach gospodarczych, a treścią zakazu jest w szczególności uczestniczenie w spółkach konkurencyjnych jako wspólnik lub członek władz. Zamiarem projektowanej nowelizacji jest natomiast ograniczenie omawianego zakazu do członków rady nadzorczej i zarządu spółdzielni. Niewątpliwie osoby pełniące funkcje w powyższych władzach spółdzielni mają zasadniczy wpływ na sposób prowadzenia działalności, a w konsekwencji na możliwość przysparzania korzyści jej członkom. Nie wydaje się jednak aby podmiotowe ograniczenie zakazu do członków wspomnianych władz spółdzielczych było w pełni uzasadnione. Nie znajduje racjonalnego uzasadnienia pominięcie m.in. kierownika bieżącej działalności gospodarczej (art. 53 Pr. spół.) oraz kierowników wyodrębnionych organizacyjnie i gospodarczo jednostek (zakładów) spółdzielczych. Jest tak w szczególności wówczas, gdy w spółdzielni działa tzw. zarząd społeczny, a więc dla którego członków pełnienie funkcji w organie samorządowym nie jest przedmiotem ich obowiązków zawodowych. W takiej sytuacji kierownik działalności gospodarczej spółdzielni praktycznie koncentruje "władzę" gospodarczą. Podjęcie przez niego, podobnie jak przez kierowników wyodrębnionych zakładów — działalności konkurencyjnej wobec spółdzielni nie może być obojętne dla interesów spółdzielni i jej członków.

Naruszenie zakazu zajmowania się interesami konkurencyjnymi stanowi uzasadnioną podstawę odwołania członka rady nadzorczej oraz zarządu spółdzielni. W przypadku członka rady naruszającego omawiany zakaz niezwłoczne odwołanie byłoby w praktyce praktycznie niemożliwe. Wybór oraz odwołanie członka rady należy bowiem do kompetencji walnego zgromadzenia²⁴. Zwołanie nadzwyczajnego walnego zgromadzenia wymaga zachowania dość rygorystycznych reguł postępowania a w przypadku spółdzielni terytorialnie rozproszonych jest również dość kosztowne. W tych warunkach uzasadniony jest projekt art. 56 § 4 nowelizacji wyposażający samą radę w kompetencję do zawieszenia w pełnieniu czynności tego jej członka, który sprzeniewierzył się zakazowi zajmowania się interesami konkurencyjnymi wobec spółdzielni. O ewentualnym odwołaniu zawieszonoego w czynnościach członka rady lub o uchyleniu zawieszenia będzie oczywiście decydowało najbliższe walne zgromadzenie.

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 I 1990 r. o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości — postawiono w stan likwidacji wszystkie centralne i terenowe związki spółdzielcze. Jedną z konsekwencji powyższego rozstrzygnięcia było zawieszenie na okres do końca lipca 1991 r. —

²³ Dz.U. 1990, Nr 26 poz. 149.

²⁴ Stosownie do art. 45 § 1 Prawa spółdzielczego - w spółdzielniach o systemie przedstawicielskim wyboru członków rady nadzorczej dokonuje bądź zebranie przedstawicieli bądź zebrania grup członkowskich w zależności od unormowania statutowego.

²⁵ Dz.U. 1990, Nr 6 poz. 36 z późn. zm.

przepisów ustawy spółdzielczej dotyczących lustracji spółdzielni. Zapowiedź przywrócenia działalności lustracyjnej wobec wszystkich spółdzielni realizuje dopiero omawiany projekt ustawy nowelizacyjnej. Podobnie jak na gruncie uprzednio obowiązujących przepisów istota lustracji sprowadza się do badania legalności, rzetelności oraz gospodarności działania spółdzielni. W świetle projektu lustracja przestaje jednak być instytucją nadzoru związku spółdzielczego nad zrzeszonymi spółdzielniami²⁶. Zakłada się, że ustalenia lustracyjne zawarte w protokole po lustracyjnym będą miały wyłącznie charakter informacji z przeprowadzonej kontroli. Sposób wykorzystania ustaleń i informacji polustracyjnych należeć będzie do kompetencji właściwych organów spółdzielni, bez możliwości wyegzekwowania ich realizacji przez organy lustracyjne. W ten sposób instytucja lustracji spółdzielczej zmierza w kierunku przekształcenia z instrumentu władczego oddziaływania na formę fachowego doradztwa i pomocy w prowadzeniu przez spółdzielnię jej działalności statutowej. Projekt przewiduje, że każda spółdzielnia będzie zobowiązana do poddania się pełnemu badaniu lustracyjnemu co najmniej raz na trzy lata. Obok lustracji obligatoryjnej możliwe będzie prowadzenie również lustracji (pełnych lub problemowych) o charakterze fakultatywnym. W tym ostatnim przypadku zlecenie dokonania lustracji należeć będzie do zarządu działającego z własnej inicjatywy, albo na żądanie: walnego zgromadzenia, rady nadzorczej lub nawet 1/5 członków danej spółdzielni. Ta ostatnia możliwość ma istotne znaczenie w przypadkach istotnych rozbieżności w ocenach działania spółdzielni pomiędzy jej organami, czy pomiędzy zarządem a członkami spółdzielni.

Obecnie projektowany art. 3 jednoznacznie ustala, że majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków. Przyjęcie powyższej zasady nie mogło pozostać bez istotnego wpływu na treść dotąd obowiązujących rozwiązań dotyczących majątku spółdzielni w razie jej likwidacji. Oczywiście konsekwencją zasady przewidzianej w art. 3 projektu jest uznanie, że pozostały po likwidacji (zaspokojeniu zgłoszonych należności wymagalnych) — majątek likwidowanej spółdzielni stanowi przedmiot własności jej członków. Trafnie zatem proponowany art. 125 § 5 projektu ustawy pozostawia rozstrzygnięcie o sposobie jego przeznaczenia najwyższemu organowi spółdzielni. Jak też już wspomniano przeznaczenie "pozostałego" majątku będzie mogło polegać na jego podziale pomiędzy członków. Istotniejsze jest jednak to, że proponowana treść art. 125 § 5 ustawy spółdzielczej otwiera drogę prawną do przekształcenia spółdzielni w spółkę prawa handlowego. Chodzi tu oczywiście o dokonanie przekształcenia na tzw. "ścieżce likwidacyjnej", a nie w trakcie działania spółdzielni przed postawieniem jej w stan likwidacji²⁷. W praktyce spółdzielczej od dłuższego już czasu wyrażane są oczekiwania związane z możliwością przekształcenia spółdzielni w spółkę prawa handlo-

²⁶ W świetle dotąd obowiązującego art. 93 § 3 Prawa spółdzielczego, na podstawie wyników lustracji centralny związek wydaje ocenę działalności spółdzielni oraz zalecenia, w których ustala sposób i termin usunięcia stwierdzonych uchybień lub niedomagań, ponadto na podstawie art. 114 § 1 pkt 1 Prawa spółdzielczego - centralny związek mógł podjąć uchwałę o postawieniu spółdzielni w stan likwidacji w razie uporczywego niewykonywania zaleceń polustracyjnych.

²⁷ Aktualny stan prawny nie daje żadnych podstaw do przekształcenia spółdzielni w spółkę prawa handlowego, po nowelizacji nie będzie to możliwe bez uprzedniego przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego.

wego. Nadzieje związane z takim przekształceniem są zazwyczaj nadmierne, zwykle oparte na nieuprawnionym przeświadczeniu, że określona forma prawno-organizacyjna prowadzenia działalności gospodarczej jest wyłącznym źródłem efektywności. Z drugiej jednak strony dotychczasowy zakaz wyboru przez spółdzielców innej formy prowadzenia swojej działalności gospodarczej był już anachroniczny, a co najmniej trudny do pogodzenia z zasadą wolności gospodarczej²⁸. O ile zatem członkowie spółdzielni zdecydują się na postawienie swojej spółdzielni w stan likwidacji²⁹, po jej zakończeniu będą mogli uchwałą walnego zgromadzenia przekazać pozostały po likwidacji majątek na rzecz założonej uprzednio spółki prawa handlowego.

II. Jak już wcześniej wspomniano na podstawie art. 1 ustawy z dnia 20 I 1990 r. z mocy ustawy postawiono w stan likwidacji wszystkie ówczesnie działające związki spółdzielcze. Na okres przejściowy zawieszono uprawnienie spółdzielni do zakładania i zrzeszania się w takich związkach. Powyższy zakaz nawet przejściowego zrzeszania się spółdzielni od początku budził zasadnicze wątpliwości i zastrzeżenia nie tylko w środowiskach praktyki spółdzielczej. Na podstawie orzeczenia z dnia 12 II 1991 r. Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie ustalił, że art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 20 I 1990 r. wprowadzający nawet przejściowy zakaz zakładania i zrzeszania się spółdzielni w związkach spółdzielczych jest niezgodny z Konstytucją RP. Sejm nie podjął nawet próby odrzucenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. W powyższej sytuacji już od 1991 r. spółdzielnie odzyskały prawną możliwość tworzenia związków spółdzielczych.

Projektowana nowelizacja ustawy spółdzielczej zakłada zatem możliwość zakładania i przystępowania przez spółdzielnie do związków spółdzielczych. W toku trwającej już od 1991 r. dyskusji przedmiotem sporu była i jest kwestia, czy spółdzielnie mogą zakładać wyłącznie związki jednoramienne, czy też dwuramienne. Projektowane rozwiązanie ma charakter kompromisowy. Zakłada dopuszczalność tworzenia związków jednoramiennych, ale zarówno typu rewizyjnego jak i gospodarczego. Wyłącza się natomiast możliwość statutowego wyposażenia związku rewizyjnego jednocześnie w uprawnienia rewizyjne wobec zrzeszanych spółdzielni jak i prowadzenia własnej działalności gospodarczej. Oznacza to, że spółdzielnie będą mogły zakładać zarówno związki rewizyjne jak i związki gospodarcze i przystępować do takich związków na zasadzie pełnej dobrowolności. Założycielami związku rewizyjnego będzie mogło być co najmniej 10 spółdzielni, chyba że statut będzie wymagał większej ilości założycieli. Projekt konsekwentnie wyłącza możliwość prowadzenia przez związek rewizyjny własnej działalności gospodarczej, gdyż jego zadaniem ma być przede wszystkim prowadzenie badań lustracyjnych oraz działalności doradczej i instruktażowej na rzecz zrzeszonych spółdzielni. Pewne obawy i obiekcje co do tworzenia związków

²⁸ Por. art. 1 i art. 7 ustawy z 23 XII 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 41, poz. 324 z późn. zm.).

²⁹ Stosownie do art. 113 § 1 pkt 3 i art. 113 § 2 Prawa spółdzielczego wymaga to zgodnych uchwał walnych zgromadzeń zapadłych większością 3/4 głosów na dwóch kolejnych po sobie następujących walnych zgromadzeniach, w odstępie co najmniej dwóch tygodni.

spółdzielczych związane były z przeświadczeniami o możliwości odtworzenia dawnych, nadrzędnych wobec spółdzielni struktur organizacyjnych. Tym chyba jedynie można tłumaczyć projekt art. 240 § 5 ustawy przewidujący, że "statut związku nie może zastrzegać dla organów związku uprawnień stanowiących i nadzorczych wobec zrzeszonych spółdzielni, z wyjątkiem określonych w ustawie". Obawa przed władczymi i nadzorczymi działaniami związku wobec zrzeszonych spółdzielni była w pełni usprawiedliwiona w warunkach obowiązku zrzeszania się³⁰. Bezwzględna zasada dobrowolności przy zakładaniu jak i przystępowaniu jest przecież równoznaczna z pełną swobodą wystąpienia ze związku spółdzielczego podejmującego nieuprawnione ingerencje w sprawy zrzeszonych spółdzielni.

Na gruncie projektowanych przepisów dotyczących związków spółdzielczych, szczególnie rewizyjnych powstaje jednak istotna wątpliwość bardziej natury faktycznej niż prawnej. Wyłącznym źródłem utrzymania związku rewizyjnego będą należności za prowadzone badania lustracyjne, które wnoszą spółdzielnie niezrzeszone oraz składki od spółdzielni zrzeszonych. Można co najmniej wątpić, czy przedstawione źródła utrzymania związku okażą się wystarczające, zakładając oczywiście, że związek będzie zatrudniał wysokokwalifikowanych, kompetentnych lustratorów.

Wspomniana już ustawa z 16 IV 1993 r., która ostatecznie nie weszła w życie — przewidywała, że funkcje reprezentacji polskiego ruchu spółdzielczego pełnić miała Rada Spółdzielcza, w której nazwie chyba tylko dla kamuflażu pominięto określenie "państwowa". Miał to być organ, którego wszyscy członkowie byliby mianowani przez Prezesa Rady Ministrów na okres dwóch lat, a podstawę jego działania miał stanowić statut nadawany również przez Premiera Rządu. Szczęśliwie udało się uniknąć powołania tak kuriozalnego organu, którego celem byłoby jedynie reaktywowanie państwowego nadzoru nad polską spółdzielczością. Omawiany projekt nowelizacji ustawy spółdzielczej przewiduje ukształtowanie krajowego samorządu spółdzielczego, którego najwyższym organem będzie Kongres Spółdzielczości zwoływany raz na cztery lata, a w którym uczestniczyć mają wyłącznie delegaci wybierani w środowiskach spółdzielczych. Funkcje reprezentacji ruchu spółdzielczego w okresach pomiędzy Kongresami przewidziano dla Krajowej Rady Spółdzielczej wybieranej na forum Kongresu w trybie i na zasadach określonych w statucie również uchwalanym przez Kongres. Skład i zasady wyboru Rady nie przesadzają i nie zakładają swoistego izolacjonizmu reprezentacji spółdzielczości wobec państwa i jego organów. Wyraźnie zdaje się o tym świadczyć zakres zadań przewidzianych dla Krajowej Rady Spółdzielczej w art. 259 projektu ustawy. Chodzi tu zarówno o współdziałanie z organami państwowymi w sprawach dotyczących spółdzielczości jak i informowanie tych organów o istotnych sprawach tego ruchu samorządowego.

Przedstawione propozycje zmian ustawy spółdzielczej dotyczą wyłącznie rozwiązań o podstawowym znaczeniu dla spółdzielni i organizacji spółdziel-

³⁰ Prawo spółdzielcze 16 IX 1982 r. wprowadziło obowiązek zrzeszania się spółdzielni już tylko w związkach centralnych; w wyniku kolejnych zmian obowiązek ten został uchylony.

zych. Omówienie i ocenę propozycji ograniczono do rozwiązań i instytucji odnoszących się do wszystkich spółdzielni i związków spółdzielczych. Projektowane zmiany mają jednak szerszy charakter, gdyż obejmują działy Prawa spółdzielczego regulujące działalność i organizację spółdzielni szczególnych rodzajów, a więc: spółdzielni pracy, w tym spółdzielni inwalidów, spółdzielni produkcji rolnej oraz spółdzielni mieszkaniowych. Prezentacja zmian ustawodawczych w zakresie tych rodzajów spółdzielni wykraczałaby poza ramy możliwości niniejszej wypowiedzi* .

FUNDAMENTAL CHANGES IN THE COOPERATIVE LAW IN THE LIGHT OF THE DRAFT OF A NEW BILL

S u m m a r y

The paper focuses on the fundamental elements of a draft of a bill (Sejm paper 158) which brings about modifications to the "Cooperative Law" of 1982, and subsequent modifications of the draft.

* Tekst znowelizowanej ustawy o prawie spółdzielczym nie został opublikowany do chwili oddania zeszytu do druku.