

ZDZISŁAW NIEDBAŁA

MOTYWY I KIERUNKI NIEODZOWNYCH ZMIAN USTAWODAWSTWA SPÓŁDZIELCZEGO

I. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Podjmując problematykę konieczności zmian w ustawodawstwie spółdzielczym, mam w szczególności na uwadze dwa obszary regulacji prawnej.

W pierwszym chodzi o dotychczasową ustawę z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze¹ oraz w pewnym zakresie ustawę z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych². Pierwsza z wymienionych ustaw, obowiązująca od 1 stycznia 1983 r., była co najmniej dwukrotnie poważnie nowelizowana (w 1994 i 2005 r.), a wielokrotnie dokonywano w niej mniejszych zmian. Analiza rozwiązań przyjętych w wyniku nowelizacji i zmian nie daje podstaw do ustalenia, że towarzyszyły im wspólne idee przewodnie, a raczej dominowała w nich przypadkowość. Ponadto towarzyszące projektom zmian uzasadnienia były na tyle ogólne, że mogły służyć również uzasadnieniu rozwiązań zgoła odmiennych.

Nie ulega wątpliwości, że prawo spółdzielcze z 1982 r. w momencie jego wejścia w życie i przez szereg lat obowiązywania było aktem normatywnym zdecydowanie korzystniejszym dla ruchu spółdzielczego w stosunku do poprzedzającej go ustawy z 12 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach³. Jednakże z upływem czasu walor ten ma już znaczenie tylko historyczne. Rozpoczęty w 1989 r. proces transformacji systemowej stworzył również dla podmiotów gospodarki spółdzielczej trudne warunki adaptacyjne. Proces adaptacji spółdzielni do reguł gospodarki rynkowej przebiegał dość opornie i z co najmniej niezadowolającymi efektami.

Z dzisiejszej perspektywy można – w moim przekonaniu – wskazać dwie grupy przyczyn znaczącego ograniczenia spółdzielczych form gospodarowania już od początku lat dziewięćdziesiątych XX w. Pierwsza z nich polegała na przekonaniu niektórych ówczesnych elit politycznych o tzw. komunistycznym rodowodzie ruchu spółdzielczego, z powoływaniem się na lansowane w okresie „realnego socjalizmu” dążenie do wykorzystania idei wspólnego, spółdzielczego przedsiębiorstwa jako instrumentu likwidacji prywatnej przedsiębiorczości z perspektywą jej upaństwowienia. W zupełności ignorowano 150-letni dorobek

¹ Tekst jedn.: Dz. U. 2003, Nr 188, poz. 1848 z późn. zm.

² Tekst jedn.: Dz. U. 2003, Nr 119, poz. 1116 z późn. zm.

³ Dz. U. 1961, Nr 12, poz. 61 z późn. zm.

europejskiego ruchu spółdzielczego, jego znaczące dokonania na ziemiach polskich w okresie zaborów (szczególnie zaboru pruskiego), a nadto wydatny rozwój spółdzielni w okresie II Rzeczypospolitej pod rządami ustawy z 29 października 1920 r. o spółdzielniach⁴.

Druga grupa wspomnianych przyczyn dotyczyła niestety dość licznych spółdzielni, a ściślej ich nieumiejętności czy wręcz niechęci dostosowania się do zasadniczych zmian otoczenia gospodarczego i społecznego. Odnosiło się to do spółdzielni różnych typów prowadzących różnego rodzaju działalność gospodarczą. Na przykład wiejskie spółdzielnie zaopatrzenia i zbytu G. S. „Samopomoc Chłopska”, działające na rynkach lokalnych, nie zawsze dostrzegały konkurencję handlu prywatnego, a zarazem kończył się ich monopol jako dysponentów deficytowych poprzednio środków do produkcji rolnej czy materiałów budowlanych.

Doświadczenia, a szczególnie rozwój spółdzielczych form gospodarowania w krajach tzw. starej Unii Europejskiej (np. we Francji, Holandii czy w Niemczech), zdają się wskazywać, że również w polskiej społecznej gospodarce rynkowej jest miejsce na podejmowanie i rozwijanie działalności w tych formach. Warto przy okazji wspomnieć, że już przed akcesją Polski do UE przepisy unijne nie tylko wyróżniały spółdzielnie jako typ przedsiębiorców, ale nakazywały i nakazują ich równoprawne traktowanie ze spółkami kapitałowymi prawa handlowego. Na gruncie polskim wynika to również z zasady konstytucyjnej wolności gospodarczej (art. 20) i ustawowych przepisów dotyczących swobody działalności gospodarczej⁵.

Powyższe uwagi wstępne stanowią punkt wyjścia do zaprezentowania propozycji do dyskusji nad kształtem nowej ustawy spółdzielczej, awizowanej już od szeregu lat. Aktualnie inicjatywa w tym kierunku podjęta została w ramach zamierzeń legislacyjnych Rady Ministrów, a to skłania do w miarę wczesnego zgłaszania propozycji nie tylko ze strony środowisk reprezentujących praktykę spółdzielczą, ale również nauki prawa spółdzielczego.

II. SAMORZĄDNOŚĆ – ELEMENT DEFINICJI SPÓŁDZIELNI

Pierwsza z propozycji dotyczy przywrócenia w definicji spółdzielni wyraźnego wskazania na jej samorządność. Ten element definicji został skreślony w toku jednej ze zmian prawa spółdzielczego (1994 r.). Nie sądzę jednak, aby był to zabieg przemyślany – wynikał raczej z braku staranności legislacyjnej. Samorządność spółdzielni jest i była jej cechą niezmiennie artykułowaną w zasadach spółdzielczych ustalanych przez Międzynarodowy Związek Spółdzielczy, wyrażaną w definicjach krajowych ustawodawstw spółdzielczych i mającą swe źródło w polskiej tradycji legislacyjnej. Również w doktrynie prawa spółdzielczego samorządność spółdzielni ujmowana jest jako

⁴ Dz. U. RP 1920, Nr 111, poz. 733 z późn. zm.

⁵ W tej sprawie por. m.in. R. Skubisz, M. Trzebiatowski, *Spółdzielnia europejska. Charakterystyka ogólna*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2003, z. 3, s. 532 i n.

atrybut nieodzowny⁶. Zgodzić się trzeba ze stanowiskiem wyrażonym w orzecznictwie Sądu Najwyższego, że nawet pominięcie w ustawowej definicji spółdzielni cechy samorządności nie przesądza w żadnym razie o pozbawieniu jej tej szczególnej właściwości⁷.

III. ZASADA „DRZWI OTWARTYCH”

Wszystkie dotychczasowe polskie ustawy spółdzielcze charakteryzują spółdzielnie jako dobrowolne zrzeszenia o nieograniczonej liczbie członków, a w konsekwencji również zmiennym kapitale udziałowym⁸. Pełna otwartość dostępu członkostwa, określana w literaturze i praktyce zasadą „otwartych drzwi”, jest naturalną konsekwencją demokracji spółdzielczej i pozostaje w ścisłym związku z pełną dobrowolnością zarówno nabycia, jak i rezygnacji z członkostwa. Realizacja analizowanej zasady w praktyce spółdzielczej w niektórych sytuacjach jest jednak poważnie utrudniona, a niekiedy wręcz niemożliwa. Osoba fizyczna lub prawna, składając oświadczenie woli o zamiarze przystąpienia do spółdzielni, kieruje się wyraźnie wyartykułowanym celem (np. przystąpienie do spółdzielni pracy podyktowane jest oczekiwaniem uzyskania miejsca pracy, a akces do spółdzielni mieszkaniowej – zamiarem nabycia lokum mieszkalnego bądź użytkowego). Czy i jak zatem w takich i podobnych sytuacjach ocenić odmowę przyjęcia zainteresowanego w warunkach obiektywnej niemożności sprostania przez spółdzielnię oczekiwaniom związanym z nabyciem członkostwa (brak miejsc pracy, zaprzestanie mieszkaniowej działalności inwestycyjnej)? W konsekwencji – czy byłoby słuszne w świetle zasady „drzwi otwartych” ustawowe upoważnienie statutów spółdzielni do bliższego określania przyczyn powodujących odmowę przyjęcia? Zamieszczenie w statucie postanowienia dopuszczającego przyczynę odmowy o naturze dyskryminacyjnej uzasadniałoby decyzję o niezarejestrowaniu statutu. Gdyby natomiast decyzja zarządu spółdzielni odmawiająca przyjęcia zainteresowanego, pozornie odwołująca się do przyczyn niedyskryminacyjnych, w istocie oparta była na argumentacji naruszającej omawianą zasadę, stanowiłoby to podstawę do roszczenia o uchylenie decyzji bądź nawet roszczenia o wydanie orzeczenia zastępującego oświadczenie woli zarządu spółdzielni⁹.

⁶ Por. np. M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 17 i n.; R. Bierzanek, *Prawo spółdzielcze w zarysie*, Warszawa 1989, s. 17; K. Pietrzykowski, *Nowe prawo spółdzielcze*, Warszawa-Zielona Góra 1984, s. 8; Z. Niedbała, *Prawo spółdzielcze*, Poznań 2001, s. 11.

⁷ Por. np. uzasadnienie uchwały SN z 6 lipca 2003 r., sygn. akt CZP 38/05.

⁸ Por. art. 1 zd. 1 ustawy z 29 października 1920 r. o spółdzielniach i ich związkach; art. 1 § 1 ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze.

⁹ Na gruncie art. 15 §2-3 prawa spółdzielczego z roszczeniem takim może wystąpić osoba o ograniczonej zdolności do czynności prawnych, której wbrew ustawie odmówiono przyjęcia (np. art. 3 ust. 1 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych) lub odmowa z powodu braku pełnej zdolności do czynności prawnych była niezgodna ze statutem (art. 15 §3 prawa spółdzielczego).

IV. BEZPOŚREDNIA DEMOKRACJA A SYSTEM PRZEDSTAWICIELSKI

Kwestią od dłuższego czasu budzącą wiele kontrowersji, zarówno w doktrynie, jak i praktyce spółdzielczej, jest możliwość zastępowania najwyższego organu spółdzielczego¹⁰, tj. walnego zebrania członków, zebraniem przedstawicieli członków. Obowiązujący art. 37 prawa spółdzielczego przewiduje, że statut spółdzielni może przewidywać takie rozwiązanie, o ile liczba członków spółdzielni przekroczy wskazany w statucie górny pułap. Argumentacja kwestionująca zasadność utrzymania takiej możliwości przejścia od realizacji zasady demokracji bezpośredniej do systemu przedstawicielskiego sprowadza się – najogólniej mówiąc – do zarzutu znaczącego ograniczenia możliwości demokratycznej kontroli ze strony członków. Należy jednak zwrócić uwagę, że przyczyny wprowadzenia rozwiązania zawartego we wspomnianym art. 37 prawa spółdzielczego były bardzo prozaiczne, wyłącznie natury organizacyjno-technicznej. W istocie chodzi bowiem o duże liczebnie spółdzielnie zrzeszające kilkaset, a niekiedy nawet kilka czy kilkanaście tysięcy członków (np. niektóre spółdzielnie mieszkaniowe w dużych aglomeracjach). Zwotywanie walnych zgromadzeń członków w takich spółdzielniach ze wspomnianych względów organizacyjnych jest bardzo utrudnione, a często niemożliwe (np. wobec braku odpowiedniej sali). Można też co najmniej wątpić, czy tak liczne grono uczestników sprzyja efektywnej realizacji kontroli członkowskiej.

Zakaz przeprowadzania wyboru przedstawicieli członków zamiast walnego zgromadzenia w odniesieniu do spółdzielni mieszkaniowych wprowadzono na podstawie art. 8³ ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych. Statut spółdzielni mieszkaniowej może jedynie przewidywać, że gdy liczba jej członków przekroczy 500, wówczas walne zgromadzenie podlega podziałowi na części. Zasady zaliczania członków do poszczególnych części walnego zgromadzenia ustala rada nadzorcza spółdzielni. W istocie tzw. częściowe walne zgromadzenia zastępują dotychczasowe zebrania grup członkowskich. Uchwały podejmowane na zgromadzeniach częściowych zapadają niezależnie od ilości uczestniczących w jego obradach członków. Przyjęcie lub odrzucenie projektu uchwały następuje odpowiednio do łącznej liczby głosów oddanych za lub przeciw projektowi uchwały¹¹.

Można sądzić, że jednym z motywów rezygnacji w spółdzielniach mieszkaniowych z zebrań grup członkowskich jako organów spółdzielni na rzecz częściowych walnych zgromadzeń było oczekiwanie zwiększenia frekwencji członków w efekcie ich zainteresowania współdecydowaniem we wszystkich sprawach zastrzeżonych w ustawie i statucie dla walnego

¹⁰ Por. art. 36 §1 Prawa spółdzielczego, czy wcześniej art. 32 §1 ustawy z 17 lutego 1961 r.

¹¹ Por. art. 8³ ust. 9 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych. Szerzej w tej kwestii Z. Niedbała, *Formy demokracji wewnątrzspółdzielczej w spółdzielniach mieszkaniowych i zasady równych praw członkowskich*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 4, s. 44 i n.

zgromadzenia spółdzielni¹². Dotychczasowa praktyka funkcjonowania tzw. cząstkowych walnych zgromadzeń zdaje się nie potwierdzać zasadność takiego oczekiwania.

V. PRZESŁANKI PODZIAŁU SPÓŁDZIELNI

Funkcjonowanie dużych spółdzielni mieszkaniowych, nie bez racji określanym mianem molochów spółdzielczych, już od dłuższego czasu niewiele ma wspólnego ze spółdzielczymi zasadami: integracji członkowskiej, działania w interesie członków i przysparzania im korzyści z racji wspólnego prowadzenia przedsiębiorstwa¹³. Niewystarczające są w tym względzie korekty ustawodawcze w rodzaju uregulowania przewidywanego w art. 8³ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Dostrzeganą już od wielu lat koniecznością jest poszukiwanie efektywnych rozwiązań ustawowych umożliwiających dokonywanie podziałów dużych spółdzielni mieszkaniowych w sposób zapewniający poszanowanie interesów członków zamieszkujących na różnych osiedlach. Pozornie proste wydaje się łączenie statusu powstających z podziału nowych (mniejszych) spółdzielni z dotychczasowymi wyodrębnionymi organizacyjnie osiedlami mieszkaniowymi. Poszczególne osiedla powstały z różnych okresach, co w konsekwencji powoduje, że niezmiernie zróżnicowany jest stopień dekapitalizacji ich substancji mieszkaniowej i całej infrastruktury osiedlowej. A zatem dzielenie w sposób mechaniczny dużej spółdzielni mieszkaniowej na „spółdzielnie osiedlowe” byłoby w konsekwencji szczególnie niekorzystne dla członków zamieszkujących starsze osiedla, czyli w praktyce ludzi zazwyczaj starszych, emerytów i rencistów.

Warto przypomnieć, że już dwukrotnie ustawowo unormowano tzw. uproszczony tryb podziału dużych spółdzielni (nie tylko mieszkaniowych). Po raz pierwszy – na mocy art. 9 ustawy z 20 stycznia 1990 r. o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości¹⁴. Na mocy powołanego przepisu inicjatywę przeprowadzenia podziału powierzono grupom członków spółdzielni, których prawa i obowiązki majątkowe związane były z wyodrębnioną organizacyjnie jednostką spółdzielni lub częścią jej majątku nadającą się do takiego wyodrębnienia. Uchwała podziałowa walnego zgromadzenia zapadała zwykłą większością głosów, a odmowa podziału mogła być podyktowana jedynie ważnymi interesami gospodarczymi dotychczasowej spółdzielni lub istotnymi interesami jej członków. Uchwała walnego zgromadzenia odmawiająca podziału podlegała zaskarżeniu na drodze sądowej z powództwem o wydanie orzeczenia zastępującego uchwałę najwyższego organu spółdzielni. Przedstawione rozwiązanie z ustawy epizodycznej z 1990 r. miało zastosowanie jedynie przez okres jednego roku od daty wejścia tej ustawy w życie.

¹² Uprawnienia zebrań grup członkowskich ograniczają się natomiast do „rozpatrywania spraw, które mają być przedmiotem obrad najbliższego zebrania przedstawicieli i zgłaszania swoich wniosków w tych sprawach”.

¹³ Por. Z. Niedbała, *Prawo spółdzielcze...*, s. 80-81.

¹⁴ Dz. U. 1990, Nr 6, poz. 36 z późn. zm.

Niemal identyczne rozwiązania po wielu latach powielono w wyniku zmiany prawa spółdzielczego dokonanej w 2000 r., wprowadzając je do ustawy na mocy art. 108a i 108b prawa spółdzielczego. Oba wspomniane rozwiązania ustawowe w nikłym stopniu przyczyniły się do osiągnięcia pożądanego efektu w postaci skutecznego podziału dużych spółdzielni, zwłaszcza mieszkaniowych. Znaczącej większości postępowań podziałowych, prowadzonych w oparciu o tzw. tryb uproszczony, towarzyszyło i niejednokrotnie towarzyszy spora ilość sądowych procesów rozliczeniowych w odczuwalny sposób obciążających koszty spółdzielni objętych podziałem.

W ramach niniejszej wypowiedzi trudno byłoby zaprezentować rozwiniętą propozycję legislacyjnego ujęcia optymalnej koncepcji określającej zasady i tryb podziału spółdzielni. Można jednak zasugerować celowość poprzedzenia procedury decyzyjnej o podziale swoistym postępowaniem wstępnym. Jego istota może polegać na poddaniu propozycji podziałowej – zgłoszonej zarządowi spółdzielni przez jedno czy kilka częściowych walnych zgromadzeń – negocjacom z udziałem przedstawicieli wszystkich zgromadzeń częściowych z doradczym udziałem rady nadzorczej lub jej upoważnionych przedstawicieli. Wypracowany w trybie negocjacyjnym (ewentualnie z udziałem bezstronnego negocjatora) projekt podziału byłby wprowadzany do porządku obrad częściowych walnych zgromadzeń w celu podjęcia stosownych uchwał podziałowych. Identyczne rozwiązanie mogłoby być zastosowane również w stosunku do dużych spółdzielni innego typu niż mieszkaniowe, w których walne zgromadzenia zostały zastąpione zebraniem przedstawicieli wybieranych przez zebrania grup członkowskich. Wydaje się, że takie rozwiązanie znacząco ograniczyłoby ilość sporów sądowych, a w konsekwencji kosztów ponoszonych przez ich strony. W szczególności jednak wzmocniłoby i rozszerzało sferę bezpośredniej, demokratycznej kontroli członkowskiej.

VI. ZASADA NIEPODZIELNOŚCI FUNDUSZU ZASOBOWEGO I INNYCH SKŁADNIKÓW MAJĄTKOWYCH

Do wejścia w życie ustawy z 7 lipca 1994 r. nowelizującej prawo spółdzielcze w polskim ustawodawstwie spółdzielczym obowiązywała zasada tzw. niepodzielności funduszu zasobowego spółdzielni¹⁵. Na gruncie prawa spółdzielczego przed wspomnianą nowelizacją wyrażał ją art. 26 § 2 stanowiąc, że byłemu członkowi nie przysługuje prawo do funduszu zasobowego spółdzielni oraz do innego jej majątku. W nauce prawa spółdzielczego zwracano uwagę, że tak pojmowana zasada niepodzielności, obowiązująca niemal we wszystkich krajowych ustawodawstwach spółdzielczych, jest jednym z istotniejszych elementów odróżniających spółdzielnie od spółek prawa handlowego¹⁶.

¹⁵ Por. art. 27 ustawy spółdzielczej z 1920 r., art. 23 §3 ustawy spółdzielczej z 1961 r. oraz art. 26 § 2 Prawa spółdzielczego przed nowelizacją z 7 lipca 1994 r. O istocie zasady niepodzielności szerzej zob. m.in. M. Gersdorf, J. Ignatowicz, op. cit., 1966, s. 71 i n., 1985, s. 76; Z. Niedbała, *Komentarz do nowelizowanego prawa spółdzielczego*, Poznań 1994, s. 22, 59-60.

¹⁶ R. Bierzanek, op. cit., s. 89.

W wyniku wspomnianej nowelizacji dokonano znaczącego zrelatywizowania omawianej zasady, ograniczając jej zastosowanie wyłącznie do czasu trwania spółdzielni. W konsekwencji oznaczało to, że po zaspokojeniu przez likwidatora wszystkich zgłoszonych wierzytelności w kolejności określonej w art. 125 prawa spółdzielczego oraz złożeniu do depozytu sądowego zabezpieczenia wierzytelności niewymagalnych oraz spornych, najwyższy organ spółdzielni ma pełną swobodę określenia celów przeznaczenia majątku pozostałego w procesie likwidacyjnym. W uprzednio obowiązującym stanie prawnym walne zgromadzenie mogło jedynie dookreślić i sprecyzować cel przeznaczenia pozostałego majątku, ale tylko w granicach celów społecznych lub spółdzielczych, bez możliwości partycypowania członków spółdzielni z pozostałym po likwidacji majątku¹⁷.

Scharakteryzowane powyżej ograniczenie zasady niepodzielności było m.in. efektem znaczącej presji różnych środowisk praktyki spółdzielczej upatrujących w takim rozwiązaniu spełnienia zasady słuszności, a w szczególności usprawiedliwionego priorytetu dla członków przy korzystaniu z majątku spółdzielni. Ze sporej już perspektywy czasu można jednak stwierdzić, że o uchwałach walnych zgromadzeń dotyczących przejścia spółdzielni w stan likwidacji przesądzała nader częsta wizja jednorazowej wprawdzie, ale znaczącej korzyści finansowej. Było tak przede wszystkim w odniesieniu do spółdzielni, które w momencie przejścia w stan likwidacji legitymowały się zadowalającą kondycją ekonomiczno-finansową, bądź ich trudności płatnicze miały charakter przejściowy i dość powszechnie towarzyszyły również działalności gospodarczej prowadzonej w innych niż spółdzielcze formach organizacyjnych. O ile o postawieniu spółdzielni w stan likwidacji przesądzała motywacja osiągnięcia krótkookresowych korzyści, o tyle w wielu przypadkach w dalszej perspektywie okazały się to rozstrzygnięcia niekorzystne. Dotyczyło to zwłaszcza spółdzielni pracy, w tym również spółdzielni inwalidów (utrata miejsc pracy), czy tych spółdzielni konsumenckich, które stosowały wobec członków mechanizm tzw. zwrotu od zakupów (jest to rodzaj upustu cenowego dla członków dokonujących zakupów w placówkach macierzystej spółdzielni).

Wydaje się, że zasygnalizowany jedynie problem różnych skutków ograniczenia zasady niepodzielności funduszu zasobowego spółdzielni wymaga ponownego rozważenia w toku zainicjowanych prac legislacyjnych. Jednym z możliwych rozwiązań, a w istocie swoistym kompromisem, byłoby przyjęcie założenia, że do 50% pozostałego po likwidacji majątku spółdzielni jej likwidator ma obowiązek przekazać na wskazany przez walne zgromadzenie cel spółdzielczy lub cel użyteczności publicznej¹⁸. Reszta pozostałego po likwidacji majątku spółdzielni podlegałaby podziałowi na cele swobodnie określone w uchwale walnego zgromadzenia, m.in. do podziału między członków, z jednoczesnym oznaczeniem zasad takiego podziału.

¹⁷ Por. art. 82 §5 ustawy spółdzielczej z 1961 r. oraz art. 125 §5 Prawa spółdzielczego przed nowelizacją z 7 lipca 1994 r.

¹⁸ Przedstawiona propozycja ma charakter kompromisu pomiędzy regulacją obecną a tradycyjną zasadą niepodzielności. Niemal identyczny kompromis zastosowano w ustawie z 30 sierpnia 1991 r. o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach... (Dz. U. 1991, Nr 83, poz. 373 ze zm.), chodzi w szczególności o art. 1 ust. 2 oraz art. 4 i 5¹ powołanej ustawy.

VII. ZASKARŻANIE UCHWAŁ WALNEGO ZGROMADZENIA

Problemem wymagającym wnikliwego rozważenia w toku prac nad nową ustawą spółdzielczą jest sprawa podstaw sądowego zaskarżania uchwał walnego zgromadzenia (zebrania przedstawicieli). Poza sporem jest utrzymanie zasady przyznającej takie prawo każdemu członkowi spółdzielni. Wszystkie polskie ustawy spółdzielcze, począwszy od 1920 r., przewidywały, że wyłącznymi podstawami powództwa członka spółdzielni o uchylenie uchwały najwyższego organu spółdzielni mogą być zarzuty wskazujące na niezgodność uchwały z przepisami ustawy lub postanowieniami statutu¹⁹. Zarzut niezgodności mógł dotyczyć nie tylko treści zaskarżanej decyzji, ale również trybu jej podjęcia (np. brak wymaganej większości, wadliwe zwołanie walnego zgromadzenia, uczestnictwo w głosowaniu osób nieuprawnionych)²⁰.

W wyniku nowelizacji dokonanej w 2005 r. katalog podstaw sądowego zaskarżania uchwał uległ wydatnemu rozszerzeniu. W obecnym stanie prawnym, o ile zarzut członka dotyczy sprzeczności uchwały z ustawą, jego żądanie zmierza do wydania deklaratoryjnego orzeczenia stwierdzającego nieważność uchwały²¹. Natomiast powództwo o uchylenie uchwały może być oparte na następujących zarzutach: sprzeczność uchwały ze statutem albo dobrymi obyczajami, sprzeczność z interesem spółdzielni, celowe pokrzywdzenie członka spółdzielni. W piśmiennictwie już wcześniej zakwestionowano celowość oraz racjonalność tak znaczącego rozbudowania podstaw powództwa o uchylenie uchwały walnego zgromadzenia. Krytyczne uwagi odnoszą się w szczególności do podstaw sprzeczności uchwały z interesem spółdzielni, dobrymi obyczajami lub opartych na zarzucie celowego (świadomego) pokrzywdzenia członka²². Rozbudowanie katalogu podstaw zaskarżania uchwał dokonane w 2005 r. nastąpiło przy jednoczesnej znaczącej marginalizacji tradycyjnej instytucji spółdzielczej, tj. postępowania wewnątrzspółdzielczego²³.

Przyjęcie zarzutu „godzenia” uchwały w interesy spółdzielni wydaje się oczywistym nieporozumieniem. Przecież o tym, czy rozwiązanie zawarte w projekcie, a następnie przyjęte zwykłą, kwalifikowaną większością głosów członków jest wyraźnie wyznacznikiem oceny interesu spółdzielni. W konsekwencji zatem wola większości może być skutecznie kwestionowana przez członka, który głosował przeciwko ustawie zgodnej z ustawą i statutem.

¹⁹ Por. art. 50 ustawy spółdzielczej z 1920 r.; art. 38 §2 ustawy spółdzielczej z 1961 r., który do podstaw zaskarżania – obok przepisów prawa i postanowień statutu – zaliczał również naruszenie uchwał właściwych związków spółdzielczych i Naczelnej Rady Spółdzielczej; art. 42 §2 Prawa spółdzielczego przed nowelizacją z 2005 r.

²⁰ Taką interpretację niezgodności zaskarżanej uchwały z postanowieniami statutu można uznać za ugruntowaną w orzecznictwie Sądu Najwyższego; por. uchwała SN z 30 stycznia 1965 r., III CO 75/63, OSP 1966, poz. 201; uchwała SN z 20 listopada 1984 r., II CR 252/84, „Przegląd Orzecznictwa i Piśmiennictwa z Zakresu Sprawa Spółdzielczego” 1984, nr 14, z głosa A. Żabskiego.

²¹ Por. art. 42 §2 prawa spółdzielczego po nowelizacji z 2005 r.

²² Por. krytyczne uwagi w: Z. Niedbała, *Postępowanie wewnątrzspółdzielcze i zaskarżanie uchwał walnego zgromadzenia w świetle zasady samorządności spółdzielni*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 4, s. 13 i n.

²³ W obecnie obowiązującym brzmieniu art. 32 §1 Prawa spółdzielczego sprowadza instytucję postępowania wewnątrzspółdzielczego do rangi instytucji statutowej, tzn. mającej zastosowanie tylko w tych spółdzielniach, które zawierają stosowne postanowienia.

W istocie podważa to demokratyczną zasadę tzw. majoryzacji, stanowiącą sens funkcjonowania kolegialnych organów spółdzielni. Natomiast zarzut skargi sądowej odnoszący się do celowego pokrzywdzenia członka, zawierający jego subiektywne przeświadczenie o złej woli większości, może prowadzić do sądowego zdezawuowania uchwały zgodnej z ustawą i obowiązującym statutem. Zwiększenie podstaw sądowego zaskarżania uchwał walnych zgromadzeń przy wspomnianej już marginalizacji postępowania wewnątrzspółdzielczego nieuchronnie prowadzi do zwiększenia ilości sądowych sporów pomiędzy członkami a spółdzielnią. Na gruncie uprzednio obowiązującego stanu prawnego, znaczna część tych sporów mogła być definitywnie rozstrzygnięta w tzw. reklamacyjnym postępowaniu wewnątrzspółdzielczym. W żaden sposób nie zamykało to członkom prawa korzystania z drogi sądowej po wyczerpaniu postępowania wewnętrznego. Ponadto na czas trwania postępowania wewnątrzspółdzielczego, zawieszeniu ulegał bieg wszelkich terminów na drodze sądowej²⁴. Niejednokrotnie już zwracano uwagę w nauce prawa spółdzielczego, że obligatoryjne postępowanie wewnątrzspółdzielcze, nie zamykając prawa do sądu, służy znaczącemu ograniczeniu sporów sądowych między członkami a spółdzielnią, a zarazem wzmacnia kontrolę członkowską działalności organów spółdzielni²⁵.

Przedstawione powyżej argumenty skłaniają do ponownego rozważenia zasadności rozbudowania katalogu podstaw zaskarżania sądowego uchwał walnego zgromadzenia przy jednoczesnej potrzebie przywrócenia należytej rangi poprzedzającemu ewentualną drogę sądową – postępowaniu wewnątrzspółdzielczemu.

VIII. ODPOWIEDZIALNOŚĆ CZŁONKÓW ZA ZOBOWIĄZANIA SPÓŁDZIELNI

W pespektywie historycznej, jak również obecnie, krajowe ustawodawstwa spółdzielcze przewidywały i przewidują trzy systemy odpowiedzialności członków za straty bilansowe (zobowiązania) spółdzielni wobec osób trzecich (wierzycieli spółdzielni);

– pierwszy z nich przewiduje nieograniczoną, czyli osobistą odpowiedzialność członków za tego rodzaju zobowiązania. Obecnie żadne europejskie ustawodawstwo (krajowe) spółdzielcze nie ustala takiego systemu odpowiedzialności²⁶;

– drugim ze wspomnianych systemów jest odpowiedzialność członków za zobowiązania spółdzielni do wskazanej w statucie wielokrotności zadeklarowanych udziałów;

²⁴ Por. art. 32 §2-3 Prawa spółdzielczego.

²⁵ Por. m.in. J. Ignatowicz, *System ochrony praw członków spółdzielni*, „Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy” 1982, nr 2, s. 39; M. Gersdorf, J. Ignatowicz, op. cit., s. 82.

²⁶ Por. R. Bierzanek, op. cit., s. 89.

– trzeci system obowiązujący w całym powojennym polskim ustawodawstwie spółdzielczym polega na odpowiedzialności wyłącznie do wysokości zadeklarowanych udziałów²⁷.

Znaczące argumenty zdają się przemawiać za celowością odstąpienia od sztywno i jednoznacznie ustalonej zasady ograniczenia odpowiedzialności członków za jej zobowiązania do wysokości zadeklarowanych udziałów. Spółdzielnia, jak każda inna osoba prawna, za swoje zobowiązania odpowiada całym swoim majątkiem (art. 68 Prawa spółdzielczego). Nie wydaje się, aby w tej sytuacji zasadne było proponowanie oparcia odpowiedzialności członków za jej straty bilansowe na zasadzie osobistej odpowiedzialności nieograniczonej. Byłoby to zrównanie członków spółdzielni z sytuacją np. wspólników spółki cywilnej (art. 864 k.c.). Ponadto ewentualne przyjęcie takiego reżimu odpowiedzialności byłoby skutecznym antybodycem zarówno do podejmowania inicjatyw założycielskich spółdzielni, jak i przystępowania do spółdzielni, w których taki reżim obowiązuje.

Nieco szerszego rozważenia wymaga natomiast przywrócenie – na wzór rozwiązań spółdzielczych z 1920 r. – możliwości wyznaczenia zakresu omawianej odpowiedzialności do wysokości wielokrotności zadeklarowanych udziałów²⁸.

W warunkach gospodarki rynkowej niezmiernie cennym atutem każdego przedsiębiorcy – uczestnika obrotu gospodarczego – jest możliwość zaprezentowania kontrahentom gwarancji bezpieczeństwa ich należności. Można sądzić, że w przypadku spółdzielni takim dodatkowym zabezpieczeniem (poza majątkiem spółdzielni) byłyby łączna wysokość wielokrotności zadeklarowanych udziałów członkowskich. Propozycja *de lege ferenda* nie zmierza jednak do całkowitego zastąpienia dotychczas obowiązującej odpowiedzialności nowym w tym zakresie rozwiązaniem. W nowej ustawie spółdzielczej celowe byłoby przyjęcie konstrukcji alternatywnej, tzn. upoważnienie statutów do wyboru pomiędzy zasadą dotychczasową, a jej wersją obejmującą określoną również w statucie wielokrotność udziałów. Oznaczałoby to, że sami członkowie zdecydowaną większością głosów²⁹ dokonują wyboru reżimu odpowiedzialności.

IX. ZAKAZ KONKURENCJI DLA CZŁONKÓW RADY I ZARZĄDU SPÓŁDZIELNI

Nowelizacja z lipca 1994 r. wśród przepisów wspólnych dla rady i zarządu zlokalizowała przepis art. 56 §3 Prawa spółdzielczego, obejmujący zakazem konkurencji członków wspomnianych organów. Treść wkomponowanego do

²⁷ Możliwość przyjęcia w statucie reżimu odpowiedzialności nieograniczonej lub do wielokrotności zadeklarowanych udziałów przewidywał art. 14 ustawy spółdzielczej z 1920 r. Obowiązujący reżim odpowiedzialności wyłącznie do wysokości zadeklarowanych udziałów przewiduje art. 19 §2 prawa spółdzielczego.

²⁸ Szerzej w tej kwestii m.in. M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *Ustawa o spółdzielniach i ich związkach*, Warszawa 1962, szczególnie uwagi na tle art. 23 §3 ustawy z 1961 r.

²⁹ Wynika to chociażby z art. 12a §1 Prawa spółdzielczego, który dla uchwalenia statutu lub zmian jego treści wymaga uchwały walnego zgromadzenia podjętej większością 2/3 głosów.

ustawy spółdzielczej rozwiązania w znakomitej mierze została przejęta z przepisów ówczesnie obowiązującej ustawy z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej³⁰, a ściślej – ze zmiany wprowadzonej do tej ustawy na mocy nowelizacji z 1990 r.³¹

Wydaje się z perspektywy czasu obowiązywania art. 56 §3 Prawa spółdzielczego, że jego stosowanie nastręcza sporo trudności interpretacyjnych. W pierwszym rzędzie chodzi o ustawowy zwrot „interesy konkurencyjne”. Już bowiem samo określenie „interes”, poza jego licznymi i różnymi rozumieniami w języku potocznym, w odmienny sposób pojmowany jest w wypowiedziach przedstawicieli doktryny, a dotyczy to również orzecznictwa sądowego. Bez uszczerbku dla istoty analizowanego zakazu konkurencji byłoby wykreślenie we wspomnianym przepisie zwrotu o „zajmowaniu się interesami konkurencyjnymi wobec spółdzielni”. Natomiast celowe byłoby uzupełnienie art. 56 §3 zd. 1 przez dodanie: „ani świadczyć na ich rzecz pracy w oparciu o stosunek pracy lub na innej podstawie”. Celowe również wydaje się rozważenie potrzeby usytuowania przepisu konkretyzującego, kwalifikującego obejmowanie funkcji w organach innego przedsiębiorcy lub świadczenia na jego rzecz pracy (usług) jako zachowanie konkurencyjne. Zarówno bowiem na gruncie prawa pracy (art. 101¹ k.p.), jak i prawa spółdzielczego, od dłuższego czasu pojęcie „zachowań konkurencyjnych” interpretowane jest zdecydowanie zbyt szeroko. W pierwszym z wymienionych obszarów chodzi o to, że szereg dodatkowych umów o zakazie konkurencji lub klauzul konkurencyjnych w umowach o pracę niemal całkowicie wyklucza dodatkowe podjęcie przez pracownika pracy, bez względu na rodzaj działalności prowadzonej przez dodatkowego pracodawcę³². Prowadzi to do nieuprawnionego reaktywowania – w praktyce już dawno skreślonego w Kodeksie pracy³³ – zakazu podejmowania dodatkowego zatrudnienia bez uprzedniej zgody macierzystego pracodawcy (art. 101 k.p.).

Zakaz konkurencji, adresowany do członków rady i zarządu spółdzielni, nazbyt często pojmowany jest jako niedopuszczalne obejmowanie funkcji w organach innych przedsiębiorców czy świadczenie na ich rzecz pracy również w sytuacjach, gdy przedmiot działalności gospodarczej spółdzielni w żadnym zakresie lub jedynie w obszarach marginalnych odpowiada rodzajowi działalności innego przedsiębiorcy. Jest tak np. gdy członek zarządu spółdzielni mieszkaniowej obejmuje mandat w radzie nadzorczej spółdzielni w dominującej mierze prowadzącej działalność w zakresie handlu detalicznego, w której najem lokali ma charakter marginalny. Z takich i podobnych względów warto rozważyć potrzebę wyraźnego dookreślenia, że nie narusza zakazu konkurencji obejmowanie funkcji czy świadczenie pracy u przedsiębiorcy, który w marginalnym zakresie lub sporadycznie działa w statutowo wskazanym zakresie w danej spółdzielni. Można sądzić, że tego rodzaju ustawowe dookreślenie zdecydowanie bardziej odpowiadałoby zasadzie wolności pracy,

³⁰ Dz. U. 1988, Nr 41, poz. 324 z późn. zm.

³¹ Dz. U. 1990, Nr 26, poz. 149.

³² Por. m.in. B. Cudowski, *Dodatkowe zatrudnienie*, Warszawa 2007, s. 18 i n.

³³ Na tle uchylonego już w 1989 r. przepisu art. 101 k.p.; por. B. Cudowski, *Uzyskanie zgody na dodatkowe zatrudnienie*, „Praca i Zatrudnienie Społeczne” 1984, nr 8-9.

utrwalonej w standardach prawnomiędzynarodowych i wyrażonej w art. 65 ust. 2 Konstytucji RP. Ustawowo określone wyjątki od tej zasady nie powinny bowiem naruszać samej jej istoty.

X. ODWOŁYWANIE CZŁONKÓW ZARZĄDU SPÓŁDZIELNI

Kwestią być może mniejszej wagi, ale chyba warta rozważenia, jest obecnie obowiązujące unormowanie zasad i trybu odwoływania członków zarządu spółdzielni. Wybór i odwoływanie członków tego organu spółdzielni, w zależności od rozwiązania przyjętego w statutach, należy do walnego zgromadzenia albo rady nadzorczej (art. 49 §2 Prawa spółdzielczego). Nowelizacja prawa spółdzielczego z 7 lipca 1994 r. wprowadziła wymóg pisemnego uzasadnienia uchwały odwołującej członka zarządu przez właściwy statutowo organ odwołujący. Powyższy rygor formalny aktu odwołania skreślono mocą przepisów ustawy z 2005 r.³⁴

Rezygnacja z obowiązku uzasadnienia uchwały odwołującej zdaje się budzić sporo zastrzeżeń. Krytyczna ocena tego zabiegu legislacyjnego w żadnym razie nie zmierza do stworzenia członkom zarządu szczególnych warunków stabilizacyjnych, czy wydatnie wzmoczonej ochrony trwałości ich mandatów. Na rzecz przywrócenia instytucji pisemnego uzasadnienia uchwały odwołującej zdają się przemawiać następujące argumenty:

1. Stosownie do art. 35 §2 Prawa spółdzielczego, odwołanie członka zarządu spółdzielni może nastąpić wyłącznie w głosowaniu tajnym. W zdecydowanej większości spółdzielni kompetencje wyboru i odwoływania członków zarządu zastrzeżona jest ustawowo dla rady nadzorczej, z wyjątkiem sytuacji określonej w art. 49 §4 Prawa spółdzielczego. Przewodniczący rady ma obowiązek żądania od wnioskodawcy (wnioskodawców) przedstawienia argumentów za odwołaniem, a wszyscy członkowie rady mają możliwość swobodnej oceny tej argumentacji. Jeżeli w pisemnym uzasadnieniu odwołania zawarte były zarzuty zawierające podejrzenie popełnienia czynu karalnego albo godzące w dobra osobiste odwołanego – możliwe było dla niego poszukiwanie sądowej ochrony prawnej na drodze postępowania karnego lub cywilnego. Ponadto w spółdzielniach, których statuty regulowały postępowanie wewnątrzspółdzielcze, odwołany mógł wystąpić z uzasadnionym wnioskiem o uchylenie uchwały rady przez walne zgromadzenie (art. 38 §1 pkt 9 prawa spółdzielczego).

2. W zupełności arbitralna możliwość odwołania przez radę członków zarządu, a więc w każdym czasie i bez podania przyczyn, prowadzi w niektórych spółdzielniach do kilkakrotnej nawet wymiany składu zarządu w trakcie danego roku obrachunkowego. Poza licznymi negatywnymi skutkami w zakresie bieżącego kierowania działalnością gospodarczą spółdzielni, w istocie

³⁴ Chodzi o ustawę z 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2005, Nr 122, poz. 1024.

uniemożliwia, a co najmniej poważnie utrudnia to podejmowanie corocznych uchwał w sprawie absolutorium dla członków zarządu przez walne zgromadzenie (art. 38 § 1 pkt 2 Prawa spółdzielczego).

* * *

Przedstawione powyżej propozycje oczywiście nie wyczerpują całego kompleksu problemów zasługujących na ewentualne rozważenie w toku przygotowawczych prac legislacyjnych nad nową ustawą spółdzielczą. W moim przekonaniu, z jednej strony potwierdzają potrzebę i celowość podjęcia wspomnianych prac, a z drugiej być może przyczynią się do stworzenia dla polskiego ruchu spółdzielczego bardziej efektywnego instrumentarium prawnego dla uzyskania należytej pozycji w zróżnicowanym środowisku przedsiębiorców i pożądanych warunków rozwoju.

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

MOTIVES AND DIRECTIONS OF INDISPENSIBLE AMENDMENTS TO THE LAW ON CO-OPERATIVES

Summary

Work on a new law regulating the organisation and functioning of co-operatives has been going on since 2003. The replacement of the old authoritarian mechanism with a fair competition principle binding in a free market economy brought about a major change in the approach to the issue of co-operatives. However, the main regulations of the Act on Co-operative Law of 1982 remained unchanged. Consequently, the current provisions of the Act do not meet the needs and expectations of the co-operative sphere, or its business environment, today.

The paper presents several proposals which should, in the author's opinion, meet with approval of Polish co-operative business practitioners, and be consequently included in the new draft of the law on co-operatives. Those proposals regard, *inter alia*, a new approach to the principle of an unlimited number of co-operative members (so-called 'open door' principle), the principle of a democratic, member supervision of the activities performed by the co-operative, re-consideration of the principles of the resource fund and other co-operative property that is not subject to division during the life of a given co-operative or when it is liquidated, the understanding of the principle co-operative's independence (albeit not total autonomy) from the organs of public authorities, or the principle of a co-operative standing over its members. Although this paper does not aspire to a document of a persuasive value the author nevertheless hopes that the arguments contained in it will be taken into account by the future legislator.

