

**OPINIA**  
**KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA**

z dnia 10 stycznia 2013 r.

**w przedmiocie poselskiego projektu ustawy –  
Prawo spółdzielcze wraz z autopoprawką (druk sejmowy nr 980).**

Po zapoznaniu się z poselskim projektem ustawy – Prawo Spółdzielcze wraz z autopoprawką - Krajowa Rada Sądownictwa opiniuje ten projekt negatywnie.

Rada po raz kolejny zwraca uwagę, że przygotowanie projektu nowej ustawy o spółdzielniach powinno być poprzedzone rzeczową oceną dotychczasowej ustawy oraz opracowaniem założeń zmian, które dostosują prawo spółdzielcze do istniejących realiów społeczno-gospodarczych. Przedstawiony projekt nie spełnia tych warunków i podobnie jak poprzednio zaopiniowane przez Radę poselskie projekty ustaw, stanowi połączenie obecnie obowiązującej ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze z rozwiązaniami dyskusyjnymi i wywołującymi wątpliwości.

W związku z powyższym Rada podtrzymuje - w nieuwzględnionym przez projektodawcę zakresie - zastrzeżenia przedstawione w opiniach z 17 listopada 2010 r., 15 czerwca 2012 r. oraz 18 października 2012 r., zwracając szczególną uwagę na następujące zagadnienia:

- 1) projekt ustawy w wielu miejscach jest nieprecyzyjny, co może rodzić trudności w jego stosowaniu, np.:
  - art. 10 ust. 3 stanowi, że objęcie udziału następuje z chwilą dokonania wpłaty na udział, przy czym nie precyzuje czy wymagana jest „pełna” czy też wystarczająca będzie „częściowa” wpłata na udział (np. pierwsza rata),
  - w art. 21 ust. 3 przewidziano możliwość wykluczenia ze spółdzielni członka, który „trwale” nie wykonuje praw i obowiązków statutowych z przyczyn przez siebie niezawinionych; ocena „trwałego” niewykonywania praw i obowiązków może rodzić duże trudności orzecznicze bo jak np. ocenić sytuację, gdy członek spółdzielni nie wykonuje podstawowych obowiązków a korzysta z prawa do przysługującej mu części nadwyżki bilansowej albo sporadycznie stawia się na walnym zgromadzeniu i wstrzymuje się od głosowania,
  - w art. 41 ust. 2 projektu członkom spółdzielni przyznano m.in. prawo do przeglądania w każdym czasie ksiąg i dokumentów spółdzielni, jednakże nie zabezpieczono w żaden sposób interesów osób trzecich (kontrahentów spółdzielni) przed ewentualnym ujawnieniem ich tajemnicy handlowej, warunków składanych ofert, itp.; Rada zwraca uwagę, że proponowane rozwiązanie może stanowić czyn nieuczciwej konkurencji w rozumieniu art. 11 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r., nr 153, poz. 1503 ze zm.),

- art. 61 ust. 2 pkt 2 projektu wprowadza obowiązek wskazania w uchwale o połączeniu spółdzielni jej „firmy”, przy czym zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 projektu - spółdzielnia działa pod „nazwą” a nie „firmą”; pojęcia te nie są tożsame i nie powinny być stosowane zamiennie,
- 2) projekt nie przewiduje po stronie Zarządu obowiązku zgłoszenia zmian statutu do sądu rejestrowego, co może prowadzić do niewykonywania lub opóźnień w wykonaniu uchwał walnego zgromadzenia dotyczących zmiany statutu spółdzielni; zgodnie z dyspozycją art. 5 ust. 2 projektu zmiana statutu wywołuje skutki z chwilą dokonania odpowiedniego wpisu w Krajowym Rejestrze Sądowym,
- 3) projektodawca zrezygnował z możliwości pokrywania udziałów wkładami niepieniężnymi, co może stanowić utrudnienie w funkcjonowaniu niektórych spółdzielni (art. 10 ust. 4 projektu),
- 4) wprowadzony został nowy organ spółdzielni o nazwie „zebranie przedstawicieli”, który może - o ile statut będzie tak stanowił - zastąpić walne zgromadzenie w spółdzielniach zrzeszających ponad 100 członków; konsekwencją tych zmian będzie pozbawienie spółdzielców ich podstawowego uprawnienia do osobistego udziału i głosowania na walnym zgromadzeniu; nie można także wykluczyć sytuacji, że pomiędzy interesami wybranego przedstawiciela a interesami pozostałych członków spółdzielni wystąpi konflikt interesów, który może wpłynąć negatywnie na sytuację prawną lub faktyczną członków spółdzielni niebiorących udziału w zebraniu przedstawicieli,
- 5) zgodnie z art. 26 ust. 8 projektu ustawy mandat członka organu spółdzielni wygasa z chwilą rozpoczęcia posiedzenia wyborczego, w związku z czym do czasu dokonania nowych wyborów spółdzielnia zostaje pozbawiona ustawowych organów (niedokonanie wyboru nowych członków z jakiegokolwiek przyczyny pozbawi spółdzielnię możliwości prawidłowego funkcjonowania); ponadto proponowane rozwiązanie będzie prowadziło do skrócenia kadencji dotychczasowych organów, ponieważ wybory przeprowadza się zazwyczaj z odpowiednim wyprzedzeniem w celu zachowania ciągłości działania spółdzielni,
- 6) ustawa nie określa precyzyjnie kto może być pełnomocnikiem na walnym zgromadzeniu, w związku z czym nie można wykluczyć sytuacji, że pełnomocnikiem będzie np. osoba pełniąca funkcję członka Zarządu; projektowana regulacja może rodzić konflikt interesów pomiędzy pełnomocnikiem i mocodawcą, co z kolei może przełożyć się na podejmowane decyzje (art. 29 ust. 1 projektu),
- 7) do art. 31 ust. 3 projektu przeniesione zostały regulacje z art. 39 § 3 obowiązującej ustawy – Prawo spółdzielcze, przy czym z uwagi na wprowadzoną zmianę redakcyjną, tj. wstawienie przecinka po słowie „członkowskich” nastąpiło istotne ograniczenie prawa do zwołania zebrania przedstawicieli (dotychczas wystarczyło żądanie 1/3 przedstawicieli, zaś obecnie będzie wymagane dodatkowo aby stanowili oni co najmniej 1/5 ogólnej liczby członków spółdzielni), przy czym trudno ocenić czy było to zamysłem projektodawcy czy też stanowi omyłkę pisarską,
- 8) projekt przewiduje odejście od zasady, zgodnie z którą uchwały walnego zgromadzenia są podejmowane w obecności co najmniej połowy członków uprawnionych do głosowania i wprowadza zasadę podejmowania uchwał bez względu na liczbę obecnych

członków spółdzielni, chyba że ustawa lub statut będą stanowiły inaczej; Tego rodzaju rozwiązanie może doprowadzić do sytuacji, w której istotne decyzje dotyczące funkcjonowania spółdzielni będą podejmowane bez poparcia większości członków (pomimo tego uchwały będą wpływały na sytuację prawną wszystkich członków spółdzielni),

- 9) w art. 34 ust. 2 projektu na skutek zastosowanej konstrukcji (użyto zwrotu „w szczególności”), pozostawiono otwarty katalog uchwał uznawanych za nieistniejące, co burzy pewność obrotu prawnego oraz zaprzecza racjonalności ustawodawcy,
- 10) projekt zakłada uchylenie ochrony prawnej dla członków Rady Nadzorczej będących jednocześnie pracownikami spółdzielni (obecnie są objęci ochroną przewidzianą dla członków organów zakładowych organizacji związkowych), co może prowadzić do wywierania przez Zarząd (wykonuje obowiązki pracodawcy w spółdzielni) presji względem tych osób (ze szkodą dla interesów spółdzielni),
- 11) zgodnie z projektem ustawy, do składania oświadczeń woli za spółdzielnię będą uprawnieni także prokurenci spółdzielni bez udziału członków Zarządu; instytucja prokury jest właściwa dla spółek prawa handlowego i brak jest zasadności dla jej przenoszenia na grunt prawa spółdzielczego; ponadto projekt zakłada możliwość składania oświadczeń woli jednoosobowo przez Prezesa Zarządu, co z kolei osłabi ochronę interesów członków spółdzielni,
- 12) skoro projektodawca przewidział w art. 7 projektu ustawy, że członkiem spółdzielni może być osoba fizyczna lub prawna - proponowany w art. 12 ust. 1 zakaz zbywania przez osoby fizyczne udziałów na rzecz osób prawnych nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia,
- 13) nieracjonalnym wydaje się pozostawienie w ustawie obowiązku dwukrotnego podejmowania uchwał w przedmiocie podziału spółdzielni lub jej likwidacji, w szczególności że dla podjęcia takich uchwał wymagane są kwalifikowane większości głosów (art. 65 oraz 70 ust. 1 pkt 3 projektu),
- 14) nieuzasadnione wydaje się odstępianie w art. 67 ust. 2 projektu ustawy od wymogu uchwalania statutu kwalifikowaną większością 2/3 głosów, skoro taka większość została przewidziana dla zmiany statutu w art. 5 ust. 1 projektu),
- 15) w art. 66 ust. 7 projektu wprowadzono regulację, zgodnie z którą uchwała walnego zgromadzenia o podziale spółdzielni stanowi podstawę dokonania wpisu w księdze wieczystej co rodzi poważne konsekwencje prawne (m.in. rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych), nie odnosząc się w ogóle do sytuacji, w której sąd odmówi zarejestrowania podziału spółdzielni bądź wniosek o rejestrację nie zostanie złożony (wpis w księdze wieczystej powinien następować na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu w przedmiocie rejestracji podziału spółdzielni, nie zaś samej uchwały walnego zgromadzenia o podziale spółdzielni),
- 16) art. 79 ust. 1 pkt 2 projektu ustawy wprowadza niezrozumiałe w realiach gospodarki wolnorynkowej uprzywilejowanie banków w kolejności zaspokajania zobowiązań na wypadek likwidacji spółdzielni, stawiając wierzytelności banków na równi z wierzytelnościami publicznoprawnymi i przed pozostałymi wierzycielami,

- 17) wątpliwym wydaje się także przyznanie z mocy prawa wszystkim spółdzielniom pracy inwalidów i osób niewidomych oraz spółdzielniom pracy rękodziela ludowego i artystycznego statusu organizacji pożytku publicznego, ponieważ niejednokrotnie głównym celem działania tych podmiotów jest prowadzenie działalności gospodarczej (niekiedy w bardzo rozbudowanym zakresie); w ocenie Rady właściwszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie możliwości uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego przez tego rodzaju spółdzielnie na zasadach ogólnych, właściwych dla innych podmiotów (art. 114 projektu),
- 18) zgodnie z art. 83 projektu ustawy - po wykreśleniu spółdzielni z Krajowego Rejestru Sądowego - likwidator oraz członek ostatniego zarządu spółdzielni będą ponosili nieograniczoną odpowiedzialność wobec wierzycieli spółdzielni za szkody im wyrządzone; proponowane rozwiązanie, w szczególności przerzucenie na te osoby odpowiedzialności za działania lub zaniechania innych osób nie znajduje jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia i przeczy racjonalności ustawodawcy; ponadto wprowadzenie takiego rozwiązania może stanowić trudności w przeprowadzeniu likwidacji spółdzielni z uwagi na brak możliwości ustanowienia likwidatora,
- 19) zgodnie z art. 124 ust. 3 projektu - wykluczenie członka ze spółdzielni (wywołuje takie same skutki jak przewidziane w Kodeksie pracy rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika) może nastąpić w terminie 3 miesięcy od uzyskania przez spółdzielnię wiadomości o okolicznościach je uzasadniających; skutkiem wprowadzenia przedmiotowej regulacji będzie nierówne traktowanie osób zatrudnionych na podstawie spółdzielczej umowy o pracę oraz osób, których stosunek pracy jest normowany przez przepisy Kodeksu pracy (zgodnie z art. 52 ust. 2 Kodeksu pracy pracodawca może rozwiązać umowę o pracę z winy pracownika w terminie 1 miesiąca od uzyskania wiadomości uzasadniającej takie rozwiązanie),
- 20) przewidziany w art. 191 projektu termin na dostosowanie przez spółdzielnie istniejące w dniu wejścia w życie ustawy ich statutów oraz dokonanie odpowiednich zgłoszeń w Krajowym Rejestrze Sądowym wydaje się zbyt krótki i może prowadzić do konieczności zwoływania i finansowania przez spółdzielnie nadzwyczajnych walnych zgromadzeń, co w obecnej sytuacji kryzysu gospodarczego nie jest zjawiskiem pożądanym; Rada proponuje rozważyć możliwość wydłużenia terminu na dokonanie zmian statutów do czasu odbycia najbliższego walnego zgromadzenia w poszczególnych spółdzielniach, w szczególności że w świetle dyspozycji zawartej w ust. 2 analizowanego przepisu - postanowienia statutów sprzeczne z ustawą nie znajdą zastosowania i zostaną zastąpione regulacjami ustawowymi,
- 21) określony w art. 193 termin wejścia w życie ustawy wyznaczony na 1 stycznia 2013 r. z przyczyn oczywistych wymaga zmiany.

Rada podziela ideę kształtowania świadomości spółdzielczej wśród dzieci i młodzieży, przy czym negatywnie ocenia regulacje zawarte w projektowanym Dziale IV. Biorąc pod uwagę okoliczność, że członkiem spółdzielni uczniowskiej według założeń projektu mogłyby zostać osoby nieposiadające zdolności do czynności prawnych lub posiadające ograniczoną zdolność do czynności prawnych, zastrzeżenia Rady budzi zakres uprawnień przyznanych spółdzielniom uczniowskim. Zgodnie z projektem spółdzielnia uczniowska posiadałaby status

organizacji pożytku publicznego, byłaby uprawniona do nabywania praw i zaciągania zobowiązań oraz zatrudniania członków na podstawie umowy o pracę lub umów cywilnoprawnych, a ponadto zostałaby wyposażona w zdolność sądową. Na spółdzielnię taką nałożony został także obowiązek prowadzenia rachunkowości zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości. Zdaniem Rady konsekwencją proponowanych rozwiązań byłoby faktyczne kierowanie spółdzielnią przez osoby pełnoletnie, ponieważ trudno wymagać od osób (dzieci) w wieku 10 lat odpowiedniego kształtowania stosunków cywilnoprawnych, nie wspominając o spełnieniu wymogów określonych w ustawie o rachunkowości, które dla osób dorosłych bardzo często są niejasne i trudne do zastosowania.

Projektowana ustawa wprowadza także zawód „Lustratora”, co również należy ocenić negatywnie, chociażby z uwagi na obecnie prowadzone przez Radę Ministrów prace nad deregulacją zawodów. Ponadto niewłaściwym rozwiązaniem wydaje się przekazanie Krajowej Radzie Spółdzielczej niezwykle szerokich uprawnień dotyczących określenia kryteriów uprawniających do wykonywania zawodu Lustratora, przeprowadzania naboru do zawodu oraz kształtowania zasad etyki. Zdaniem Rady niedopuszczalnym jest także skupienie w jednym organie uprawnień sądu dyscyplinarnego oraz rzecznika dyscyplinarnego (por. art. 153 ust. 5 i art. 155 ust. 1, 2 i 3 projektu ustawy), ponieważ przeczyłoby to podstawowym zasadom państwa prawa, w świetle których niedopuszczalnym jest łączenie w jednej sprawie funkcji „oskarżyciela” i „sędziego”. Ponadto w oparciu o przedłożony projekt trudno ustalić, który sąd będzie właściwy do rozpatrzenia powództwa lustratora o uchylenie orzeczenia Komisji Nadzoru (pełni funkcję sądu dyscyplinarnego), ponieważ projektodawca posłużył się w art. 155 ust. 8 następującym sformułowaniem: „Lustrator może wytoczyć powództwo do sądu okręgowego (wojewódzkiego sądu administracyjnego) (...)”, pomijając fakt, iż są to sądy należące do dwóch różnych systemów sądownictwa (powszechnego i administracyjnego). Zdaniem Rady funkcjonowanie zawodów biegłego rewidenta oraz rzeczoznawcy majątkowego w pełni wystarcza do przeprowadzania lustracji w spółdzielniach, w związku z czym nie zachodzi potrzeba tworzenia kolejnego zawodu regulowanego.