

## OPINIA

### KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

**z dnia 18 października 2012 r.**

**w przedmiocie poselskiego projektu ustawy – Prawo spółdzielcze.**

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z poselskim projektem ustawy – Prawo spółdzielcze, opiniuje go 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 występujących obecnie realiów społeczno-gospodarczych. Przedstawiony projekt tych warunków nie spełnia, a ponadto zastosowany język ustawy jest jakościowo gorszy. W konsekwencji przedłożony projekt, podobnie jak poprzednio opiniowane przez Radę projekty poselskie, stanowi połączenie w przeważającym zakresie przepisów 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, poprzednio zgłoszone zastrzeżenia (m.in. w opiniach z 17 listopada 2010 r. oraz 15 czerwca 2012 r.) oraz zwraca dodatkowo uwagę na następujące zagadnienia:

- 1) projekt ustawy w wielu sytuacjach jest nieprecyzyjny, co może rodzić trudności w jego stosowaniu, np.:
  - art. 10 § 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, gdyby statut dopuszczał dokonywanie wpłat w ratach),
  - w art. 21 § 3 przewidziano możliwość wykluczenia ze spółdzielni członka, który „trwale” nie wykonuje praw i obowiązków statutowych z przyczyn przez niego niezawinionych – ocena „trwałego” niewykonania może rodzić duże trudności orzecznicze bo jak ocenić np. sytuację, gdy członek spółdzielni nie wykonuje żadnych obowiązków, a korzysta z prawa do przysługującej mu części nadwyżki bilansowej

- albo sporadycznie stawia się na walnym zgromadzeniu i nie bierze udziału w głosowaniach,
- w art. 41 § 2 (dotyczy małych spółdzielni) członkom spółdzielni przyznano m.in. prawo do przeglądania w każdym czasie ksiąg i dokumentów spółdzielni, przy czym w żaden sposób nie zabezpieczono interesów osób trzecich (kontrahentów spółdzielni) przed ewentualnym ujawnieniem tajemnicy handlowej, warunków składanych ofert, itd.,
  - art. 61 § 2 pkt 2 projektu zobowiązuje do wskazania w uchwale o połączeniu spółdzielni jej „firmy”, przy czym w art. 3 § 1 pkt 1 projektu jest mowa o tym, że statut określa „nazwę” spółdzielni; pojęcia te nie są tożsame i nie powinny być stosowane zamiennie (najprawdopodobniej pojęcie „firma” zostało przeniesione przez projektodawcę z poselskiego projektu ustawy o spółdzielniach, zaopiniowanego przez Radę 17 listopada 2010 r.),
- 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 zmian w statucie spółdzielni, w szczególności, że zgodnie z art. 5 § 2 projektu, skutek w postaci zmiany statutu następuje z chwilą wpisu do rejestru sądowego,
  - 3) zrezygnowano z możliwości wnoszenia do spółdzielni wkładów niepieniężnych, co może stanowić utrudnienie w funkcjonowaniu niektórych spółdzielni (art. 10 § 4 projektu),
  - 4) ograniczone zostało prawo następcy prawnego zmarłego członka spółdzielni dotyczące przystąpienia do spółdzielni (nawet w sytuacji, gdy spełnia określone w statucie warunki członkostwa) – według projektu następca prawny będzie mógł wstąpić do spółdzielni tylko i wyłącznie w sytuacji, gdy statut będzie przewidywał taką możliwość (bardziej racjonalnym rozwiązaniem wydaje się odwrócenie sytuacji, tj. wprowadzenie ustawowego uprawnienia do wystąpienia z żądaniem przyjęcia w poczet członków spółdzielni oraz możliwości ograniczenia takiego uprawnienia w statucie),
  - 5) wprowadzone zostały nowe organy spółdzielni, tj. „zebranie przedstawicieli” i „zebrania grup członkowskich”, które mogą (jeżeli 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, a ponadto nie można wykluczyć sytuacji, że pomiędzy interesami poszczególnych członków spółdzielni a przedstawicielem, będą zachodziły rozbieżności, co może przełożyć się na podejmowane przez przedstawiciela decyzje (ze szkodą dla spółdzielców pozbawionych udziału w zebraniu przedstawicieli),

- 6) zgodnie z art. 26 § 8 projektu ustawy, mandaty członków organów spółdzielni wygasają z chwilą rozpoczęcia posiedzenia wyborczego, w konsekwencji czego do momentu dokonania nowych wyborów spółdzielnia będzie pozbawiona ustawowych organów (nie można wykluczyć tego, że wybór nie nastąpi podczas takiego posiedzenia), a ponadto skutkiem tego będzie zazwyczaj skrócenie kadencji obecnych członków organów (zazwyczaj wybory przeprowadza się przed upływem kadencji dotychczasowych członków poszczególnych organów, żeby zachować ciągłość działania spółdzielni),
- 7) ustawa nie określa kto może być pełnomocnikiem na walnym zgromadzeniu, co oznacza, że takim pełnomocnikiem może być także członek Zarządu spółdzielni lub pracownik spółdzielni - może to rodzić konflikt interesów pełnomocnika i mocodawcy (art. 29 § 1 projektu),
- 8) do art. 31 § 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,
- 9) 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, że istotne decyzje dotyczące funkcjonowania spółdzielni będą podejmowane bez poparcia większości członków (pomimo tego uchwały będą wpływały na sytuację prawną wszystkich członków spółdzielni),
- 10) w art. 34 § 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,
- 11) 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 członków Rady Nadzorczej, ze szkodą dla interesów spółdzielni,

- 12) zgodnie z projektem, oświadczenia woli za spółdzielnię będą mogli składać prokurenci (nawet z wyłączeniem 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,
- 13) art. 64 projektu ustawy pozbawia pracowników zatrudnionych w spółdzielniach podlegających łączeniu ochrony przewidzianej w art. 23<sup>1</sup> Kodeksu pracy, stawiając tych pracowników w gorszej sytuacji prawnej od osób zatrudnionych przez inne podmioty, pomimo nieprzedstawienia w uzasadnieniu projektu jakichkolwiek argumentów przemawiających za proponowanym rozwiązaniem,
- 14) 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 § 1 pkt 3 projektu ustawy),
- 15) nieuzasadnione wydaje się odstępianie w art. 67 § 2 projektu ustawy od wymogu uchwalania statutu kwalifikowaną większością 2/3 głosów, skoro taka większość została przewidziana dla zmiany statutu w art. 5 § 1 projektu),
- 16) w art. 66 § 9 projektu wprowadzono regulację, zgodnie z którą uchwała walnego zgromadzenia o podziale spółdzielni stanowi podstawę dokonania wpisu w księdze wieczystej, co rodzi poważne konsekwencje prawne (wiara publiczna 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),
- 17) art. 79 § 1 pkt 2 projektu ustawy, bez racjonalnego uzasadnienia, wprowadza w realiach gospodarki wolnorynkowej uprzywilejowanie banków w kolejności zaspokajania zobowiązań na wypadek likwidacji spółdzielni, stawiając wierzytelności banki na równi z wierzytelnościami publicznoprawnymi i przed pozostałymi wierzycielami,
- 18) art. 82 projektu przewiduje, że w przypadku wykreślenia spółdzielni z rejestru sądowego przed zakończeniem prowadzonych z udziałem spółdzielni spraw sądowych, w miejsce wykreślonej spółdzielni do postępowania sądowego wstępuje w charakterze strony związek rewizyjny zrzeszający taką spółdzielnię, przy czym sytuacja taka nie wystąpi w praktyce, ponieważ z chwilą wykreślenia z rejestru spółdzielnia przestaje istnieć,

a więc nie może być zrzeszona w jakimkolwiek związku rewizyjnym; ponadto brak jest przesłanek, które uzasadniałyby obowiązek przejmowania przez związki rewizyjne zobowiązań likwidowanych spółdzielni,

- 19) nieuzasadnionym 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 w praktyce gospodarczej niejednokrotnie głównym celem działalności tych spółdzielni 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, po spełnieniu warunków określonych w innych przepisach (art. 114 projektu).

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 pełnoletnich 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 § 5 i art. 155 § 1 i 2 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 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 zawodu biegłego rewidenta w pełni wystarcza do przeprowadzania lustracji w spółdzielniach, w związku z czym nie zachodzi potrzeba tworzenia kolejnego zawodu regulowanego.

Opiniowany projekt ustawy nie wypełnia dyspozycji § 55 ust. 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) w zakresie dotyczącym oznaczenia jednostek redakcyjnych. Zgodnie z tym przepisem „artykuły” powinny dzielić się na „ustępy”, nie zaś na „paragrafy”, które zastrzeżono dla ustaw kodeksowych.

W projekcie występują także niedokładności i błędy redakcyjne oraz nieprawidłowe odesłania (np. w art. 38 § 6 jest odesłanie do ustępu 5, który nie istnieje (projekt posługuje się paragrafami a nie ustępami)).