

PRAWO SPÓŁDZIELCZE

Henryk Cioch

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2011

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Od autora	13
Wprowadzenie	
1. Historia spółdzielczości w Polsce	17
2. Ewolucja prawa spółdzielczego w Polsce	20
2.1. Zmiany w systemie prawnym dla spółdzielczości w Polsce w ciągu ostatniego dwudziestolecia	20
2.2. Ocena projektu nowej ustawy o spółdzielniach wniesionego do Sejmu w październiku 2010 r. przez Klub Parlamentarny Platformy Obywatelskiej.....	25
3. Miejsce spółdzielni w systemie prawa	28
4. Usytuowanie prawa spółdzielczego w systemie prawa.....	30
5. Zasady rozdzielcze i ich realizacja w praktyce	31
6. Stan spółdzielczości w Polsce w świetle międzyresortowego raportu o stanie polskiej spółdzielczości opracowanego przy współudziale Krajowej Rady Spółdzielczej.....	39
Część I	
CZĘŚĆ OGÓLNA PRAWA SPÓŁDZIELCZEGO	45
Rozdział 1	
Osobowość prawna spółdzielni	47
1. Istota spółdzielni	47
1.1. Definicja spółdzielni	47
1.2. Majątek spółdzielni	51
1.3. Spółdzielnia jako korporacja.....	52
1.4. Spółdzielnia jako przedsiębiorca	53
2. Rejestrowanie spółdzielni	53
3. Członkostwo w spółdzielni	55
3.1. Uzyskanie członkostwa	55
3.2. Treść stosunku członkostwa.....	56
3.3. Ustanie członkostwa	58
3.4. Postępowanie w sprawach o wykreślenie i wykluczenie	59
Rozdział 2	
Organy i organizacja spółdzielni	64
1. Wprowadzenie	64
2. Walne zgromadzenie.....	65

3. Rada nadzorcza	66
4. Zarząd	67
5. Zebrania grup członkowskich	68
6. Powoływanie i odwoływanie organów spółdzielni	69
7. Uchwały organów spółdzielni	73
8. Kontrola uchwał organów spółdzielni	78
9. Uchwały zebrania przedstawicieli	79
10. Uchwały zebrań grup członkowskich	79
11. Uchwały rady i zarządu w postępowaniu odwoławczym	80
Rozdział 3	
System finansowy spółdzielni	81
1. Fundusze spółdzielni	81
2. Finanse i rachunkowość spółdzielni	84
Rozdział 4	
Przekształcenie spółdzielni	85
1. Wprowadzenie	85
2. Połączenie się spółdzielni	86
3. Skutki prawne połączenia się spółdzielni	89
4. Podział spółdzielni	93
5. Skutki prawne podziałów spółdzielni	95
6. Przekształcenie spółdzielni w spółkę prawa handlowego	97
Rozdział 5	
Likwidacja spółdzielni	99
1. Wprowadzenie	99
2. Przyczyny likwidacji spółdzielni i rodzaje likwidacji	99
3. Otwarcie postępowania likwidacyjnego	100
4. Skutki otwarcia likwidacji	101
5. Likwidatorzy spółdzielni	101
6. Przebieg postępowania likwidacyjnego	102
7. Kolejność zaspokajania wierzycieli w postępowaniu likwidacyjnym	103
8. Zakończenie postępowania likwidacyjnego	104
Rozdział 6	
Upadłość spółdzielni	105
1. Wprowadzenie	105
2. Przyczyny upadłości spółdzielni	106
3. Przebieg postępowania upadłościowego spółdzielni	106
Rozdział 7	
Organizacje spółdzielcze	108
1. Wprowadzenie	108
2. Związki rewizyjne spółdzielni	109
2.1. Zadania związków rewizyjnych (lustracja)	112
2.2. Tworzenie związków rewizyjnych	115
2.3. Organy i organizacja związków rewizyjnych	116

3. Związki gospodarcze spółdzielni	118
4. Krajowy Samorząd Spółdzielczy.....	119
Część II	
CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA PRAWA SPÓŁDZIELCZEGO.....	123
Rozdział 8	
Spółdzielnie rolnicze	125
1. Wprowadzenie.....	125
2. Rolnicze spółdzielnie produkcyjne.....	127
2.1. Istota	127
2.2. Członkostwo.....	128
2.3. Wkłady gruntowe.....	128
2.4. Wkłady pieniężne.....	130
2.5. Praca i wynagrodzenie w rolniczej spółdzielni produkcyjnej.....	130
2.6. Podział dochodu rolniczej spółdzielni produkcyjnej.....	132
3. Spółdzielnie kółek rolniczych (usług rolniczych).....	132
4. Inne spółdzielnie zajmujące się produkcją rolną	133
Rozdział 9	
Spółdzielnie pracy.....	134
1. Spółdzielnie pracy	134
1.1. Uwagi wstępne	134
1.2. Istota spółdzielni pracy.....	134
1.3. Szczególne rodzaje spółdzielni pracy	135
1.4. Kandydaci na członków	135
2. Spółdzielczy stosunek pracy.....	136
2.1. Istota	136
2.2. Nawiązanie stosunku pracy.....	137
2.3. Wynagrodzenie za pracę	138
2.4. Zmiana warunków pracy lub wynagrodzenia	138
2.5. Rozwiązanie spółdzielczego stosunku pracy.....	139
2.6. Wykreślenie i wykluczenie członka spółdzielni pracy	140
2.7. Zatrudnienie osób niebędących członkami	142
Rozdział 10	
Spółdzielnie mieszkaniowe	143
1. Ewolucja spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce	143
2. Obecny kształt spółdzielczości mieszkaniowej i spółdzielczego prawa mieszkaniowego w Rzeczypospolitej Polskiej.....	146
3. Członkostwo w spółdzielniach mieszkaniowych.....	148
4. Treść i charakter prawny spółdzielczych praw do lokali	149
5. Spółdzielcze prawo mieszkaniowe <i>de lege lata</i> i <i>de lege ferenda</i>	154

Rozdział 11

Banki spółdzielcze	155
1. Wprowadzenie	155
2. Istota banku spółdzielczego	156
3. Tworzenie banków spółdzielczych	159
4. Członkostwo w bankach spółdzielczych	161
5. Organizacja i nadzór nad działalnością banków spółdzielczych	162
6. Utrata osobowości prawnej przez bank spółdzielczy	163

Rozdział 12

Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe	164
1. Wprowadzenie	164
2. Spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa jako osoba prawna	165
3. Status prawny Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej	166
4. Główne założenia nowej ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych z dnia 5 listopada 2009 r.	167
5. Analiza nowej ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych z punktu widzenia zgodności z podstawowymi zasadami spółdzielczymi	171

Rozdział 13

Spółdzielnie socjalne	174
1. Wprowadzenie	174
2. Zakładanie spółdzielni socjalnej	176
3. Organy i organizacja spółdzielni socjalnej	178
4. Przekształcenie i likwidacja spółdzielni socjalnej	178
5. Podsumowanie	179

Rozdział 14

Spółdzielnia europejska	181
1. Wprowadzenie	181
2. Istota spółdzielni europejskiej	183
3. Utworzenie spółdzielni europejskiej	185

Rozdział 15

Spółdzielnie uczniowskie	189
1. Wprowadzenie	189
2. Spółdzielnie uczniowskie w świetle projektu ustawy o spółdzielniach uczniowskich	190

Rozdział 16

Spółdzielnie prowadzące działalność statutową wyłącznie na podstawie przepisów zawartych w części ogólnej ustawy – Prawo spółdzielcze z dnia 16 września 1982 r.	194
1. Wprowadzenie	194
2. Spółdzielnie grup producentów rolnych	195
3. Spółdzielnie mleczarskie	195
4. Spółdzielnie „Samopomoc Chłopska”	196
5. Spółdzielnie spóżywców „Społem”	198

6. Spółdzielnie rzemieślnicze	199
7. Spółdzielnie ogrodniczo-pszczelarskie	202
8. Inne spółdzielnie	203
Bibliografia	205

Część III

AKTY PRAWNE Z ZAKRESU PRAWA SPÓLDZIELCZEGO	209
Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze	211
Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych	261
Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających	289
Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo- -kredytowych	301
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych	311
Ustawa z dnia 22 lipca 2006 r. o spółdzielni europejskiej	319
Rozporządzenie Rady (WE) nr 1435/2003 z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie statutu spółdzielni europejskiej (SCE)	345
Projekt ustawy – Prawo spółdzielcze (projekt przygotowany przez zespół ekspertów powołany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Aleksandra Kwaśniewskiego, wrzesień 2004 r.)	385
Projekt ustawy – Prawo spółdzielcze, opracowany przez Komisję Nadzwyczajną Sejmu IV kadencji (2005 r.)	435
Projekt bazowy Komisji powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego do opracowania projektu ustawy – Prawo spółdzielcze (2007 r.)	485
Projekt poselski ustawy o spółdzielniach (druk sejmowy nr 3493, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji)	527
Projekt założeń projektu ustawy – Prawo spółdzielcze z dnia 14 stycznia 2011 r. (założenia rządowe, Międzyresortowy zespół do spraw opracowania projektu założeń projektu ustawy – Prawo spółdzielcze)	565
Projekt poselski ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk sejmowy nr 3494, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji)	599
Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo- -kredytowych wraz z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego Prezydenta Lecha Kaczyńskiego	619
Projekt poselski ustawy o spółdzielniach uczniowskich (druk sejmowy nr 3421, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji)	675

WYKAZ SKRÓTÓW

CZSBM	– Centralny Związek Spółdzielczości Budownictwa Mieszkaniowego
Dz. U.	– Dziennik Ustaw
k.c.	– ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.
k.s.h.	– ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz. U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.
KNF	– Komisja Nadzoru Finansowego
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.
KPP	– Kwartalnik Prawa Prywatnego
KRS	– Krajowy Rejestr Sądowy
MZS	– Międzynarodowy Związek Spółdzielczy
SKOK	– Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
pr. sp., ustawa	– ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze, tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848 z późn. zm.
u.f.b.s.	– ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszeniu się i bankach zrzeszających się, Dz. U. Nr 119, poz. 1252 z późn. zm.
u.s.e.	– ustawa z dnia 22 lipca 2006 r. o spółdzielni europejskiej, Dz. U. Nr 149, poz. 1077 z późn. zm.
u.s.m.	– ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 z późn. zm.
u.s.s.	– ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych, Dz. U. Nr 94, poz. 651 z późn. zm.
ustawa o SKOK	– ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, Dz. U. z 1996 r. Nr 1, poz. 2 z późn. zm.
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 331E z 29.12.2006, s. 37–186

OD AUTORA

Od wielu lat, z przyczyn być może częściowo o charakterze politycznym, nie udaje się w sposób spójny, logiczny i systemowy ująć prawa spółdzielczego. Nadal obowiązuje ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848 z późn. zm.). Jest to ustawa, która mimo ponad czterdziestu nowelizacji daleka jest od doskonałości. Po prostu nie sposób jej dalej nowelizować.

W ostatnich latach dwukrotnie podejmowano próby uchwalenia nowego prawa spółdzielczego, lecz zakończyły się one niepowodzeniem. Istniała realna szansa na to, że prawo spółdzielcze zostanie uchwalone przez Sejm IV kadencji, ale tzw. pierwszy prezydencki projekt¹, po preredagowaniu go przez Komisję Nadzwyczajną Sejmu X kadencji, nie trafił do drugiego czytania, mimo że został przekazany Marszałkowi Sejmu pod koniec maja 2005 r. Był więc czas, aby uchwalić nowe prawo spółdzielcze. Niestety, nie doszło do tego.

Następnie, z upoważnienia Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego, decyzją Szefa Kancelarii z dnia 8 listopada 2006 r. został powołany zespół do opracowania projektu ustawy – Prawo spółdzielcze². W skład tego zespołu weszli: prof. K. Pietrzykowski – przewodniczący, prof. A. Jedliński, prof. M. Wrzosek-Romańczuk, prof. H. Cioch, J. Mędrzecka, dr P. Zakrzewski, A. Huzarek – wiceminister finansów i członek Komisji Nadzoru Finansowego.

Pierwsze cztery osoby przygotowywały wcześniej dla poprzednika L. Kaczyńskiego projekt, który niestety nie został uchwalony, oraz pełniły funkcje ekspertów w Komisji Nadzwyczajnej powołanej przez Sejm poprzedniej kadencji do uchwalenia nowego prawa spółdzielczego.

Opracowany przez ten zespół projekt nowego prawa spółdzielczego opierał się na dwóch podstawowych założeniach: 1) nawiązywał do pierwszej polskiej ustawy spółdzielczej z 1920 r. i obejmował tylko tzw. część ogólną prawa spółdzielczego, 2) zawarty w nim zakres materii ustawowej nie przekroczył 100 artykułów, ponieważ wiele zagadnień miało być regulowanych w odrębnych ustawach spółdzielczych bądź w statutach spółdzielni.

Równocześnie z uchwaleniem nowego prawa spółdzielczego miały zostać uchwalone dwie nowe ustawy spółdzielcze, a mianowicie ustawa o spółdzielniach pracy i ustawa o spółdzielniach rolniczych. Obecnie regulacje ustawowe poświęcone tym spółdzielniom znajdują się w części szczegółowej ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze.

¹ W części III podręcznika znajdują się teksty tych projektów oraz projektu przekazanego przez Komisję Nadzwyczajną ówczesnemu Marszałkowi Sejmu Włodzimierzowi Cimoszewiczowi. Więcej na temat pierwszego projektu w: H. Cioch, *Prawo spółdzielcze w świetle prezydenckiego projektu ustawy*, Kraków 2005.

² Znajduje się w części III podręcznika H. Ciocha, *Zarys prawa spółdzielczego*, Warszawa 2007.

Nie byłoby więc wskazane dalsze utrzymanie w odniesieniu do nich regulacji zawartych w tej powszechnie krytykowanej ustawie.

W nowej ustawie o prawie spółdzielczym nie może być tzw. części szczegółowej, chociażby z tej przyczyny, że w ostatnich latach uchwalono kilka ustaw odrębnych dotyczących: spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, banków spółdzielczych, spółdzielni mieszkaniowych, spółdzielni europejskich i spółdzielni socjalnych.

Niestety, inicjatywa śp. Prezydenta RP L. Kaczyńskiego zakończyła się również porażką, co nie leży w interesie polskiej spółdzielczości.

Autorzy obu projektów są nie tylko pracownikami naukowymi zajmującymi się prawem spółdzielczym, ale także praktykami (sędziami, adwokatami, radcami prawnymi), którzy znają realia polskiej spółdzielczości.

W okresie PRL-u olbrzymi wpływ na kształt prawa spółdzielczego mieli M. Gersdorf i J. Ignatowicz³. Ten ostatni był przez wiele lat kierownikiem Zakładu Prawa Spółdzielczego w Spółdzielczym Instytucie Badawczym (obecnie już nieistniejącym – jego ostatnim kierownikiem był prof. W. Chrzanowski) oraz autorem komentarzy do ustaw spółdzielczych z 1961 i 1982 r.⁴ J. Ignatowicz był kierownikiem Zakładu Prawa Spółdzielczego i Organizacji Spółdzielczości na Wydziale Prawa i Administracji UMCS w Lublinie. Obaj uczeni byli ponadto promotorami wielu wartościowych rozpraw habilitacyjnych i doktorskich z zakresu prawa spółdzielczego.

Z uwagi na to, że prawo spółdzielcze ściśle związane z prawem cywilnym, a nie z prawem handlowym, zajmowali się nim i nadal zajmują głównie cywiliści. Warto w szczególności zwrócić uwagę na dokonania w tej dziedzinie S. Grzybowskiego, R. Bierzanka, L. Steckiego, T. Misiuk-Jodłowskiej, K. Pietrzykowskiego, A. Jedlińskiego, M. Wrzolek-Romańczuk, K. Stefaniuka, M. Nazara, P. Zakrzewskiego oraz M. Stepnowskiej-Michaluk⁵. Szczególne znaczenie z punktu widzenia kształcenia specjalistów z zakresu prawa spółdzielczego miał ośrodek lubelski, związany z Wydziałem Prawa i Administracji UMCS. Dzięki patronatowi M. Sawczuka, S. Kukuryki oraz Z. Fijałkowskiego przez wiele lat funkcjonowały tam studia prawnicze zaoczne o specjalizacji spółdzielczość oraz studia podyplomowe z zakresu prawa spółdzielczego, których patronem był prof. J. Ignatowicz, *doctor honoris causa* UMCS.

UMCS jest jednym z nielicznych uniwersytetów w Polsce, na których od kilkudziesięciu lat istnieje Zakład Prawa Spółdzielczego i Organizacji Spółdzielczości. Prawo spółdzielcze jest wykładane jako przedmiot kierunkowy zarówno na studiach prawniczych, jak i administracyjnych. Duża liczba słuchaczy świadczy o tym, iż przedmiot ten cieszy się popularnością wśród studentów.

³ M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *Prawo spółdzielcze*, Warszawa 1966.

⁴ *Iidem*, *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Warszawa 1985.

⁵ S. Grzybowski, *Prawo spółdzielcze w systemie porządku prawnego*, Warszawa 1976; R. Bierzanek, *Prawo spółdzielcze w zarysie*, Warszawa 1989; L. Stecki, *Prawo spółdzielcze*, Warszawa 1979; T. Misiuk, *Sądowa ochrona praw członków spółdzielni*, Warszawa 1979; K. Pietrzykowski, *Prawo spółdzielcze. Komentarz do zmienionych przepisów*, Warszawa 1995; *Prawo spółdzielcze. Ujednolicone teksty ustaw. Aktualne orzecznictwo Sądu Najwyższego*, red. K. Pietrzykowski, Zielona Góra 1995; K. Pietrzykowski, *Roszczenie o przyjęcie do spółdzielni*, *Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy* 1987, nr 2; A. Jedliński, *Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa – zagadnienia konstrukcji prawnej*, Sopot 2001; A. Jedliński, K. Pietrzykowski, *Komentarz do ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych*, Gdańsk 1998; A. Jedliński, *Członkostwo w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej*, Warszawa 2002; M. Wrzolek-Romańczuk, *Rejestr spółdzielni. Zagadnienia materialno-prawne i procesowe*, Warszawa 1986; K. Stefaniuk, *Treść i charakter prawny spółdzielczego prawa do lokalu typu własnościowego*, Warszawa 1978; M. Nazar, *Własność lokali. Podstawowe zagadnienia cywilnoprawne*, Lublin 1995; P. Zakrzewski, *Majątek spółdzielni*, Warszawa 2003; M. Stepnowska-Michaluk, *Likwidacja spółdzielni*, Sopot 2009.

Mając na uwadze fakt, że od wielu lat nie ma aktualnego podręcznika z zakresu prawa spółdzielczego, autor postanowił ująć to prawo i omówić je, uwzględniając stan prawny na dzień 1 czerwca 2011 r. Jest to możliwe, ponieważ od kilku lat uczestniczy on w pracach legislacyjnych nad prawem spółdzielczym, a ponadto jako adwokat występuje często przed sądami różnych instancji w licznych sprawach z zakresu tego prawa.

W podręczniku świadomie pominięto orzecznictwo Sądu Najwyższego, sądów apelacyjnych (kilka tysięcy orzeczeń), jak również bardzo istotne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (kilkanaście wyroków nie tylko z zakresu spółdzielczego prawa mieszkaniowego)⁶. Orzecznictwo to powinno zostać omówione w specjalnym komentarzu.

Jeżeli drugie wydanie zarysu prawa spółdzielczego zostanie zaakceptowane przez studentów kierunków prawnych i administracyjnych, w kolejnych wydaniach będzie ono zachowywać swoją aktualność, ale jednocześnie będzie wciąż uzupełniane, by mogło być przydatne także dla praktyki sądowej oraz aplikantów. Na szkoleniach w ramach programu aplikacji adwokackich i radcowskich ten przedmiot często jest niesłusznie pomijany.

Autor liczy, że w przypadku uchwalenia nowej ustawy spółdzielczej zaistnieje konieczność napisania stosownego komentarza. Ma nadzieję, że taki komentarz, a być może dwa odrębne komentarze, zostaną napisane przez członków zespołów opracowujących ostatnie projekty nowego prawa spółdzielczego.

Przygotowanie podręcznika prawa spółdzielczego było możliwe dzięki życzliwości wydawcy, który w 2005 r. z dużym ryzykiem zdecydował się wydać moje *Prawo spółdzielcze w świetle prezydenckiego projektu ustawy*, a więc książkę o prawie spółdzielczym, którego nie było i nie będzie.

Obecny podręcznik uwzględnia prawo spółdzielcze, które w pełnym zakresie obowiązuje według stanu na dzień 1 czerwca 2011 r.

⁶ K. Pietrzykowski w książce *Prawo spółdzielcze. Ujednolicone teksty ustaw...* zebrał całość orzecznictwa Sądu Najwyższego z zakresu prawa spółdzielczego według stanu na dzień 15 marca 1995 r. (kilkaset orzeczeń). Szkoda, że dzieło to nie jest kontynuowane, ponieważ jest ono bardzo przydatne dla praktyków.

WPROWADZENIE

1. Historia spółdzielczości w Polsce

W dniach 27–28 października 2010 r., z okazji 90. rocznicy uchwalenia pierwszej polskiej ustawy spółdzielczej Krajowa Rada Spółdzielcza oraz Instytut Stefczyka⁷ zorganizowały konferencję poświęconą problematyce prawa spółdzielczego i spółdzielczości w Polsce. W wielu wystąpieniach, które zostały potem opublikowane⁸, uwzględniony został w szerokim zakresie kontekst historyczny, co ma duże znaczenie, ponieważ daje się zauważyć brak opracowań monograficznych poświęconych historii prawa spółdzielczego oraz spółdzielczości w Polsce i w innych krajach europejskich.

Omawiając historyczny kontekst uchwalenia ustawy z dnia 29 października 1920 r., A. Piechowski wiele uwagi poświęcił historii polskiej spółdzielczości, zarówno w okresie przed odzyskaniem niepodległości, jak również w pierwszych latach II Rzeczypospolitej Polskiej⁹. Jego zdaniem szczególny wpływ na uchwalenie pierwszej polskiej ustawy spółdzielczej miał Stanisław Wojciechowski, późniejszy Prezydent RP. Był on także współtwórcą spółdzielczości spóżywców „Społem”. Autor słusznie zauważa, iż prekursorem spółdzielczości na ziemiach polskich był ks. Stanisław Staszic, który w 1816 r. powołał Hrubieszowskie Towarzystwo Rolnicze Wspólnego Ratowania się w Nieszczęściach. Dzieło to powstało 30 lat przed Roczdelskim Stowarzyszeniem Sprawiedliwych Pionierów, określanym w literaturze jako pierwsza na świecie spółdzielnia. Sądzę, że ma rację A. Piechowski, którego zdaniem kolebką spółdzielczości nie jest Anglia, ale ziemie polskie. Niewątpliwie Hrubieszowskie Towarzystwo Rolnicze było pierwszą spółdzielnią rolniczą w świecie, która funkcjonowała aż do 1952 r.

Twórcami ideologii spółdzielczej w Europie w połowie XIX w. byli także Robert Owen (utopijny socjalizm), Hermann Schultze-Delitsche (liberalizm) oraz Friedrich Wilhelm Raiffeisen (solidaryzm chrześcijański). Te trzy nurty wpływały na rozwój spółdzielczości w ówczesnej Europie, która rozwijała się we wszystkich sferach społecznych.

Na ziemiach polskich szczególną rolę odegrali tacy działacze spółdzielczy, jak: Mieczysław Łyskowski, twórca pierwszego polskiego banku spółdzielczego w Poznaniu, ks. Augustyn Szamarzewski, który założył w Środzie Wielkopolskiej pierwszą kasę oszczędnościową, ks. Piotr Wawrzyniak, będący twórcą śremskiego Banku Ludowego oraz

⁷ Od 1 stycznia 2011 r. funkcjonuje Spółdzielczy Instytut Naukowy, który powstał w miejsce Instytutu Stefczyka założonego z inicjatywy Kasy Krajowej SKOK w grudniu 2008 r.

⁸ *90 lat prawa spółdzielczego*, Biuletyn Instytutu Stefczyka, rok II, 2010, nr 5.

⁹ A. Piechowski, *Historyczny kontekst uchwalenia ustawy z 29 października 1920 (w:) 90 lat prawa spółdzielczego...*, s. 6–20.

Franciszek Stefczyk – twórca całego systemu spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych w Galicji, zwanych Kasami Stefczyka. Pierwszą z nich założył w 1889 r. w Czernichowie pod Krakowem.

Przed I wojną światową w Galicji utworzonych zostało 1397 Kas Stefczyka, które liczyły ponad 300 tys. członków. Działały one według reguł opracowanych przez Raiffeisena. Obok Kas Stefczyka tworzone były także spółdzielnie mleczarskie i rolniczo-handlowe. W ich powołaniu znaczną rolę odegrał Zygmunt Chmielewski.

Tak korzystnych warunków do tworzenia i funkcjonowania spółdzielni jak w Galicji nie było na ziemiach Królestwa Polskiego. Obowiązywał tam restrykcyjny system zakładania stowarzyszeń. Sytuacja ta uległa zmianie dopiero po 1905 r., co sprawiło, iż do wybuchu I wojny światowej powstało ok. 300 Spółdzielni Spożyców „Społem”. Ze spółdzielniami tymi byli związani m.in. Stefan Żeromski, Bolesław Prus i Maria Dąbrowska.

Zwraca się uwagę, że na obszarze wszystkich trzech zaborów przed wybuchem I wojny światowej działało ok. 3400 spółdzielni różnych typów, które liczyły ponad 1,2 mln członków. Najbardziej rozwinięta była spółdzielczość na obszarze Galicji.

W okres po odzyskaniu niepodległości polska spółdzielczość, dobrze już zorganizowana i funkcjonująca, wkroczyła z wybitnymi działaczami społecznymi i politycznymi, takimi jak chociażby Władysław Grabski – twórca wielu spółdzielni w Królestwie, Franciszek Stefczyk, Stanisław Thugutt, Stanisław Wojciechowski czy Wincenty Witos.

Uchwalenie pierwszej polskiej ustawy spółdzielczej dzięki zaangażowaniu tych osób było możliwe już w 1920 r. Projekt został przygotowany na początku 1919 r. przez Ministerstwo Skarbu i przedłożony Sejmowi w listopadzie 1919 r. Poddana pod głosowanie ustawa o spółdzielniach przyjęta została ostatecznie 29 października 1920 r. (Dz. U. Nr 111, poz. 733 z późn. zm.). Jak zwraca uwagę A. Jedliński¹⁰, ustawa z 1920 r. była aktem niezwykle nowoczesnym i również dziś po niewielkich poprawkach mogłaby nadal funkcjonować.

Według niej każda spółdzielnia miała osobowość prawną, którą uzyskiwała w momencie rejestracji sądowej. Ustawa dawała członkom ogromną swobodę w zakresie kształtowania treści statutów. Zarząd mógł być jednoosobowy, a członkostwo dostępne było dla wszystkich pełnoletnich. Ustawa zawierała tylko część ogólną, co było jej zaletą, gdyż dawała swobodę w tworzeniu wielu typów spółdzielni. Nadzór nad spółdzielniami był realizowany przez związki rewizyjne, a więc był to model samorządowy. Zdaniem A. Jedlińskiego ustawa ta była najlepszą i najbardziej nowoczesną regulacją w Europie.

Na gruncie przepisów tej ustawy w okresie II RP według stanu na dzień 1 stycznia 1925 r. zarejestrowanych było 15 370 spółdzielni działających w różnych branżach. Najwięcej zarejestrowanych spółdzielni funkcjonowało w branży spożywczej (5867) i kredytowej (5771). Istotną rolę odgrywały również spółdzielnie budowlano-mieszkaniowe (781), a także rolniczo-handlowe (948) oraz mleczarsko-jajczarskie i hodowlane (606). W innych branżach działały spółdzielnie surowcowo-warsztatowe (393) oraz pozostałe (1004).

Spółdzielczość II RP była doskonale zorganizowana. Funkcjonowały 23 centrałe spółdzielcze, z których 12 zrzeszało polskie spółdzielnie, 5 niemieckie, 4 żydowskie i 2 ukraińskie.

W latach 30. XX w. z powodu kryzysu całej gospodarki rozwój spółdzielczości został zahamowany.

¹⁰ A. Jedliński, *Ustawa z 1920 roku na tle ówczesnych regulacji europejskich (w:) 90 lat prawa spółdzielczego...*, s. 21–26.

W okresie II Rzeczypospolitej stosunek państwa do spółdzielczości był bardzo pozytywny. Znajdowało to odzwierciedlenie także w regulacjach podatkowych, bardzo korzystnych dla spółdzielczości.

W PRL-u spółdzielczość zmieniła charakter prawny i ekonomiczny, stając się jednym z instrumentów gospodarki nakazowo-rozdzielczej objętej planowaniem centralnym. Podobnie jak przedsiębiorstwa państwowe przedsiębiorstwa spółdzielcze stały się jednostkami gospodarki uspołecznionej, a ich majątek był przedmiotem własności społecznej, a nie prywatnej, tak jak miało to miejsce w okresie II RP.

Do 1956 r. spółdzielczość była traktowana jako instrument do walki z prywatnym rolnictwem oraz handlem. W ramach tej walki naruszano podstawowe zasady spółdzielcze, a w szczególności zasadę dobrowolności. Działalność spółdzielni objęta została nadzorem państwa.

Sytuacja uległa zmianie z chwilą uchwalenia ustawy z dnia 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach (Dz. U. Nr 12, poz. 61 z późn. zm.). Ustawa ta zastąpiła ustawę z dnia 29 października 1920 r., która faktycznie nie obowiązywała już od 1948 r.

Ustawa z 1961 r., poza przepisami części ogólnej poświęconej spółdzielniom szczebla podstawowego oraz organizacjom spółdzielczym (Naczelnej Radzie Spółdzielczej i Centralnym Związkom Spółdzielczym), zawierała także przepisy szczególne regulujące Spółdzielnie Budownictwa Mieszkaniowego, Spółdzielnie Produkcji Rolnej oraz Spółdzielnie Pracy.

Ustawa ta wypaczała istotę spółdzielni, jak również ograniczała funkcjonowanie podstawowych zasad spółdzielczych. Nadzór nad działalnością spółdzielni przekazywała Naczelnej Radzie Spółdzielczej oraz Centralnym Związkom Spółdzielczym, do których spółdzielnie szczebla podstawowego musiały przynależeć na zasadzie branżowości. Własność spółdzielcza pozostawała nadal własnością społeczną, a spółdzielnie niszczone były przez autokratyczny model zarządzania oraz niewydolny model gospodarki planowo-rozdzielczej. Organizacje spółdzielcze miały ponadto uprawnienia władcze nie tylko w stosunku do spółdzielni, ale także ich organów, a często także w stosunku do członków spółdzielni. Na zasadzie upoważnienia państwa posiadały także uprawnienia quasi-normatywne, mogły narzucać spółdzielniom statuty o treści ustalonej w zasadach statutowych i statutach przykładowych.

Przełom nastąpił z chwilą uchwalenia ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze, która obowiązuje do chwili obecnej. Ustawa ta była ponad 40 razy nowelizowana, co spowodowane było koniecznością uwzględnienia zmian ustroju społeczno-gospodarczo-politycznego w naszym kraju. Należy jednak mieć na uwadze, iż nowelizacje nie zawsze uwzględniały interes spółdzielni i spółdzielców, co daje się zauważyć zwłaszcza w zmianach wprowadzanych na początku lat 90. XX w. Pewnym absurdem jest, że spółdzielczość – zwłaszcza w latach 70. – miała się lepiej aniżeli obecnie, pomimo że nie funkcjonowała w ramach gospodarki rynkowej. W tym okresie stosunek państwa do spółdzielczości był bardzo pozytywny, a spółdzielniom udawało się zachować swoją tożsamość.

Problematykę spółdzielczości i prawa spółdzielczego w ciągu ostatniego dwudziestolecia omówiłem na konferencji, która odbyła się w dniach 27–28 października 2010 r., w wystąpieniu „Wpływ prawa spółdzielczego na rozwój spółdzielczości po 1989 r.”. W referacie tym szczególnie ostrej krytyce poddałem ustawę z dnia 20 stycznia 1990 r. o zmianach w organizacji i działalności spółdzielni (Dz. U. Nr 6, poz. 36 z późn. zm.), gdyż postawiła

ona w stan likwidacji wszystkie związki spółdzielcze, jak również niektóre spółdzielnie osób prawnych i fizycznych. Zakazała ona także spółdzielniom na okres kilku lat zrzeszania się, przez co naruszyła Konstytucję, co potwierdził Trybunał Konstytucyjny w 1993 r., uznając, iż przepis art. 19 ust. 1 tej ustawy jest niezgodny z art. 84 ust. 1 i 2 Konstytucji¹¹.

W okresie ostatnich dwudziestu lat daje się zauważyć występowanie na gruncie prawa spółdzielczego chaosu prawnego, nad którym legislator kompletnie stracił kontrolę. Szczególnie niebezpiecznym zjawiskiem jest notoryczne pomijanie Krajowej Rady Spółdzielczej przy pracach legislacyjnych, które są w nieustannym toku i dotyczą zarówno części ogólnej, jak i szczegółowej prawa spółdzielczego. Bardzo niebezpiecznym zjawiskiem jest próba objęcia wszystkich branż spółdzielczych bezpośrednim nadzorem państwa, ograniczania kompetencji Krajowej Rady Spółdzielczej i Związków Rewizyjnych, a także przekształcenia spółdzielni w spółki prawa handlowego. Do zagadnień tych będę powracał w dalszej części podręcznika, nie unikając powtórzeń pewnych kluczowych zagadnień.

2. Ewolucja prawa spółdzielczego w Polsce

2.1. Zmiany w systemie prawnym dla spółdzielczości w Polsce w ciągu ostatniego dwuzestolecia

Pierwszą polską ustawą była ustawa z dnia 29 października 1920 r. o spółdzielniach. Zawierała ona jedynie przepisy części ogólnej i w okresie II RP była nowelizowana dwukrotnie. Pierwsza nowela z dnia 4 listopada 1923 r. (Dz. U. Nr 135, poz. 1119) wprowadziła jedynie zmiany o charakterze formalnym, natomiast druga – z dnia 13 marca 1934 r. (Dz. U. Nr 55, poz. 495) – miała na celu wzmocnienie kontroli państwa nad spółdzielniami. Wprowadziła m.in. instytucje oświadczenia o celowości zakładania spółdzielni wydawanego przez Radę Spółdzielczą oraz rozszerzała i pogłębiała instytucje rewizji, wyposażając Ministra Skarbu w kompetencje do nadawania uprawnień rewizyjnych związkom rewizyjnym¹².

Druga polska ustawa o spółdzielniach i ich związkach została uchwalona w dniu 17 lutego 1961 r. Weszła w życie w miejsce ustawy z dnia 29 października 1920 r. o spółdzielniach oraz ustawy z dnia 21 maja 1948 r. o Centralnym Związku Spółdzielczym i centralach spółdzielni (Dz. U. Nr 30, poz. 199), ustawy o centralach spółdzielczo-państwowych (Dz. U. Nr 30, poz. 200) i ustawy o przedsiębiorstwach państwowo-spółdzielczych (Dz. U. Nr 30, poz. 201). Na podstawie tych trzech ustaw próbowano upaństwowić i scentralizować polską spółdzielczość, ograniczając jednocześnie gospodarczą samorządność i samodzielność spółdzielni.

Na gruncie ustawy z 1961 r. powiązano spółdzielczość z gospodarką planową. Spółdzielnie stały się jednostkami gospodarki uspołecznionej, a ich majątek został określony jako własność uspołeczniona (własność grupowa). Była to jedyna i wyłączna ustawa

¹¹ Wyrok TK K 6/90, OTK 1991, nr 1, poz. 1. Zob. też H. Cioch, *Wpływ prawa spółdzielczego na rozwój spółdzielczości po 1989 r. (w:) 90 lat prawa spółdzielczego...*, s. 42–52.

¹² S. Wróblewski, *Ustawa o spółdzielniach z dnia 29 października 1920 Dz. U. N. 111, poz. 733 wraz z rozporządzeniami wykonawczymi*, Kraków 1921.

spółdzielcza, która zawierała zarówno przepisy części ogólnej, poświęcone spółdzielniom szczebla podstawowego, związkom spółdzielczym i Naczelnej Radzie Spółdzielczej, jak i przepisy części szczególnej, dotyczące rolniczych spółdzielni produkcyjnych, spółdzielni pracy i spółdzielni budownictwa mieszkaniowego.

Uchwalona przez Sejm PRL w dniu 16 września 1982 r. ustawa – Prawo spółdzielcze weszła w życie z dniem 1 stycznia 1983 r., zastępując ustawę z dnia 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach. Przedmiot regulacji ustawowej był pierwotnie zbieżny z poprzednią ustawą. Ustawa ta była zbudowana na metodzie cywilistycznej w zakresie stosunków spółdzielnia – członek oraz na metodzie administracyjnej w zakresie stosunków państwo – spółdzielczość i spółdzielnie – organizacje spółdzielcze.

Ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana. Pierwsze nowelizacje, dokonywane jeszcze na gruncie poprzedniego ustroju społeczno-gospodarczego, miały znaczenie marginalne. Polegały one m.in. na objęciu kontrolą sądową instytucji oświadczenia o celowości zakładania spółdzielni, a następnie zniesieniu tej instytucji. Większe znaczenie dla spółdzielni szczebla podstawowego miało wprowadzenie ich dobrowolnej przynależności do związków spółdzielczych. Ponadto uprawnienia władcze centralnych związków spółdzielczych sukcesywnie podlegały w latach 80. ograniczeniu. Te zmiany należy ocenić z perspektywy historycznej pozytywnie.

Ruchem spółdzielczym wstrząsnęła ustawa z dnia 20 stycznia 1990 r. o zmianach w organizacji i działalności spółdzielni, również wielokrotnie nowelizowana. Ostatnią jej nowelizację wprowadzono w 1994 r. (Dz. U. Nr 68, poz. 294 i Dz. U. Nr 90, poz. 419). Ustawa ta, z dniem jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 postawiła *ex lege*, tj. w dniu wejścia w życie, w stan likwidacji wszystkie związki spółdzielcze, spółdzielnie osób prawnych oraz spółdzielnie osób prawnych i fizycznych, jeżeli spółdzielnie te, powstając w wyniku przekształcenia związku spółdzielczego, przyjęły w części lub w całości majątek tego związku.

Likwidatorów centralnych związków spółdzielczych wyznaczał Minister Finansów, a likwidatorów pozostałych związków oraz likwidowanych spółdzielni z upoważnienia Ministra Finansów – Dyrektorzy Izb Skarbowych. Likwidacji podlegały także Centralny Związek Spółdzielni Inwalidów i Centralny Związek Spółdzielni Niewidomych, z tym że likwidatora niezwłocznie po wejściu w życie tej ustawy wyznaczył Minister Pracy i Polityki Społecznej, a likwidatora Centralnego Związku Spółdzielni Rękodzieła Ludowego i Artystycznego „Cepelia” – Minister Kultury i Sztuki.

Likwidatorzy powoływani przez organy administracji państwowej mieli obowiązek sporządzenia planów finansowej likwidacji, planu zaspokojenia zobowiązań likwidowanego związku bądź likwidowanej spółdzielni oraz planu rozdysponowania majątku (zakładów i innych wyodrębnionych jednostek organizacyjnych utworzonych w celu prowadzenia działalności gospodarczej). Plany proponowane przez likwidatorów podlegały zatwierdzeniu przez Zebranie Przedstawicieli, a w przypadku gdy to nie nastąpiło, przez organ, który powołał likwidatora (Ministra Finansów, Dyrektora Izby Skarbowej). Dokonując podziału majątku likwidowanych związków spółdzielczych bądź spółdzielni, likwidatorzy mogli przekazać ten majątek: a) spółdzielniom założonym przez spółdzielnię, które były zrzeszone w tym związku, b) spółdzielniom zrzeszonym w likwidowanym związku oraz c) spółdzielniom pracy założonym przez pracowników zakładu w celu kontynuowania działalności gospodarczej.

Jedną z późniejszych nowelizacji tej ustawy (ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach i zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 83, poz. 373 z późn. zm.) dopuściła możliwość przekazania majątku likwidowanego Centralnego Związku Spółdzielni Ogrodniczych i Pszczelarskich na rzecz spółki z o.o. lub spółki akcyjnej założonej przez spółdzielnie zrzeszone w tej Centrali. Majątek ten mógł być przekazany odpłatnie lub nieodpłatnie, pod warunkiem przejścia zobowiązań. Składniki o charakterze nieprodukcyjnym mogły być przekazywane nowo utworzonym związkom rewizyjnym. Na wypadek sprzedaży majątku osobom trzecim przewidziano na rzecz spółdzielni zrzeszonych w tym związku prawo pierwokupu po cenie ewidencyjnej. Takie same prawo ustanowiono na rzecz byłych spółdzielni (członków tego związku) w przypadku sprzedaży majątku przez spółdzielnię pracy, która uzyskała go od likwidatora nieodpłatnie. Ustawa ta dopuściła ponadto możliwość podziału spółdzielni na wniosek jej członków, zakazywała spółdzielniom zrzeszania się w organizacjach spółdzielczych, jak również pod sankcją ustawowej likwidacji obligowała spółdzielnie do przeprowadzenia wyborów do organów ustawowych.

Ustawa z dnia 20 stycznia 1990 r. uchyliła w zasadzie wszystkie akty quasi-normatywne pochodzące od Naczelnej Rady Spółdzielczej oraz od Centralnych Związków Spółdzielczych. Kolejne nowelizacje tej ustawy miały przyspieszyć zakończenia postępowań likwidacyjnych związków spółdzielczych oraz spółdzielni podlegających likwidacji na podstawie przepisów tej ustawy, które powinny być zakończone najpóźniej do dnia 30 czerwca 1994 r. Niestety bardzo często postępowania te przeciągały się do końca lat 90., a nawet i później.

Nie ulega wątpliwości, iż opisywana ustawa wyrządziła wiele szkód polskiej spółdzielczości. Naruszyła ona m.in. szóstą zasadę spółdzielczą, przyjętą przez Międzynarodowy Związek Spółdzielczy w 1966 r. na kongresie w Wiedniu. Zgodnie z nią: „Wszystkie organizacje spółdzielcze powinny ze sobą współpracować w skali lokalnej, narodowej i międzynarodowej w celu lepszego zaspokojenia potrzeb swoich członków i środowiska”. W doktrynie zwracano uwagę, iż ustawa ta spowodowała wiele strat. O likwidacji związków spółdzielczych oraz niektórych spółdzielni podlegających likwidacji w tym szczególnym trybie przesądziły obrady Okrągłego Stołu, w których zapowiedziano „ustawową likwidację struktur spółdzielczych dla zapewnienia spółdzielniom prawa do swobodnego zrzeszania się”. Z tych zapowiedzi nic nie wyszło, ponieważ dokonana już w 1987 r. nowelizacja ustawy – Prawo spółdzielcze (Dz. U. Nr 33, poz. 181) zniósła obligatoryjną przynależność spółdzielni szczebla podstawowego do centralnych związków spółdzielczych. Likwidacja związków spółdzielczych nie była uzasadniona względami społeczno-gospodarczymi, ale głównie względami o charakterze politycznym. Drugi Kongres Polskiej Spółdzielczości, który odbył się w dniach 15–16 grudnia 1989 r., co jest dla mnie kompletnie niezrozumiałe, także „uznał (...) konieczność likwidacji centralnych związków spółdzielczych”.

Należy też zauważyć, iż zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 20 stycznia 1990 r. z dniem jej wejścia w życie wszystkie organizacje społeczno-zawodowe i gospodarcze miały obowiązek zaprzestania wykonywania funkcji centralnych i innych związków spółdzielczych, określonych w ustawie – Prawo spółdzielcze i w innych ustawach oraz ich statutach, a także nadanych na podstawie ustawy – Prawo spółdzielcze. Ten kuriozalny zapis oznaczał, iż spółdzielnie szczebla podstawowego objęte zostały zakazem zrzeszania

się w organizacjach spółdzielczych, a dotychczasowa działalność tego typu organizacji uległa zawieszeniu. W praktyce znaczyło to, iż spółdzielnie zostały również wyłączone spod działania przepisów regulujących lustrację.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 lutego 1991 r., K 6/90, wydanym w pełnym składzie uznał, iż przepis art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 1990 r. o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości w zakresie uniemożliwiającym dobrowolne zrzeszanie się spółdzielni do czasu ustawowego nowego uregulowania prawa spółdzielczego jest niezgodny z art. 84 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Rozstrzygnięcie to umożliwiło reaktywowanie działalności organizacji spółdzielczych (związków rewizyjnych i innych spółdzielni osób prawnych) tworzonych niestety od początku z inicjatywy spółdzielni szczebla podstawowego. W pozostałym zakresie ustawa ta została uznana za zgodną z Konstytucją, z czym trudno się zgodzić, zwłaszcza że reaktywowane związki spółdzielcze nigdy nie odzyskały nawet części majątku, jaki pozostał po likwidacji centralnych związków spółdzielczych. Nie są więc one sukcesorem (następcą prawnym) zlikwidowanych na podstawie tej specustawy organizacji spółdzielczych.

Możliwość tworzenia związków rewizyjnych, niemogących jednak prowadzić żadnej działalności gospodarczej, powstała zatem na podstawie wskazanego wyżej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. W konsekwencji przepis art. 9 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o waloryzacji udziałów członkowskich przywrócił możliwość zrzeszania się spółdzielni szczebla podstawowego w związkach rewizyjnych.

Wprowadzenie nowego ustroju politycznego wymagało również przeprowadzenia zasadniczych zmian w polskim prawie spółdzielczym. Żle się stało, iż zaczęto reformę tej gałęzi prawa (dokonano bardzo głębokiej nowelizacji), a nie uchwalono nowej ustawy nawiązującej do koncepcji przyjętej w ustawie o spółdzielniach z dnia 29 października 1920 r. Prace nad nowelizacją ustawy spółdzielczej trwały do 19 września 1991 r. Były one bardzo burzliwe i zakończyły się patem legislacyjnym. Dopiero w dniu 16 kwietnia 1993 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze. Senat nie zgłosił żadnych zastrzeżeń, lecz została ona zawetowana przez Prezydenta Lecha Wałęsę ze względu na przyjętą w niej koncepcję Państwowej Rady Spółdzielczej. Do Sejmu II kadencji wpłynął już jeden tylko projekt poselski, w oparciu o który w dniu 7 lipca 1994 r. Sejm RP uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze oraz zmianie niektórych innych ustaw. Weszła ona w życie w dniu 26 września 1994 r. (Dz. U. Nr 90, poz. 419)¹³.

Ponieważ nowelizacja ustawy – Prawo spółdzielcze dokonana w 1994 r. ma nadal kluczowe znaczenie dla polskiej spółdzielczości, należałoby zastanowić się, jakie zmiany przyniosła. Jest to tym bardziej istotne, że kolejne próby uchwalenia nowej ustawy spółdzielczej (z 2001, 2005 oraz 2008 r.) skończyły się niepowodzeniem. Można więc powiedzieć, iż obecny kształt polskiego prawa spółdzielczego w części ogólnej zawdzięczamy w zasadzie nowelizacji ustawy z dnia 16 września 1982 r. dokonanej w dniu 7 lipca 1994 r. Oto najważniejsze wprowadzone przez nią zmiany:

- 1) art. 1 zyskał nową treść, wzorowaną na treści art. 1 ustawy z dnia 29 października 1920 r. o spółdzielniach. W zawartej w nim definicji spółdzielnia określona została jako organizacja o charakterze korporacyjnym, prowadząca działalność gospodarczą w interesie swoich członków oraz mogąca na zasadzie fakultatywnej prowadzić działalność niegospodarczą. Wymieniono w nim również istotne cechy spółdzielni,

¹³ Bliżej K. Pietrzykowski, *Prawo spółdzielcze. Komentarz do zmienionych przepisów*, Warszawa 1995, s. 5 i n.

- takie jak: zrzeszeniowy charakter, zmienny skład osobowy i fundusz udziałowy, dobrowolność w zakresie przynależności;
- 2) ustawa ta w sposób istotny zmodyfikowała postępowanie wewnątrzspółdzielcze oraz ograniczyła jego zakres;
 - 3) spółdzielnie przestały być traktowane w sposób jednoznaczny jako organizacje społeczne. Dał temu wyraz przepis art. 3, który stanowi, iż „Majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków”. Własność spółdzielcza, która wcześniej miała charakter niepodzielny i była własnością grupową, stała się więc własnością prywatną;
 - 4) statuty spółdzielni uzyskały charakter umów o charakterze cywilnoprawnym. Podobnie jak w ustawie z 1920 r. ich treść podzielono na obligatoryjną i fakultatywną. Powinny one podlegać wyłącznie kontroli i rejestracji sądowej;
 - 5) nowelizacją dokonano licznych zmian w zakresie organów i organizacji spółdzielni, dając możliwość kontroli sądowej podejmowanych uchwał. W zakresie składu zarządu wprowadzono pełną swobodę statutową (zarząd wieloosobowy bądź jednoosobowy);
 - 6) istotne zmiany dotyczyły również lustracji oraz reorganizacji spółdzielni – nawiązano tutaj do rozwiązań obowiązujących na gruncie ustawy z 1920 r.;
 - 7) ustawa wprowadziła szereg zmian w zakresie postępowania likwidacyjnego oraz organizacji spółdzielczych; także i one nawiązywały do ustawy z 1920 r. o spółdzielniach.

Szkoda więc, że ustawa ta była jedynie nowelizacją ustawy – Prawo spółdzielcze z 1982 r., a nie stanowiła nowej ustawy spółdzielczej. Wniosek ten znajduje potwierdzenie w doświadczeniach ostatnich dziesięciu lat, kiedy to głównie z przyczyn politycznych nie udało się uchwalić czwartej polskiej ustawy spółdzielczej. Mając na uwadze zarówno doświadczenia z początku lat 90., jak również doświadczenia z ostatniej dekady XXI w., jestem zdania, iż nowelizacja ustawy – Prawo spółdzielcze z dnia 7 lipca 1994 r. była najbardziej logicznym aktem normatywnym z zakresu części ogólnej prawa spółdzielczego.

W 2001 r. nowa ustawa spółdzielcza została zawetowana przez Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego.

W grudniu 2003 r. wystąpił on z inicjatywą ustawodawczą i powołał zespół ekspertów do opracowania nowej ustawy spółdzielczej. Prace tego zespołu trwały dziewięć miesięcy i w dniu 23 września 2004 r. projekt nowego prawa spółdzielczego, liczący 180 artykułów, został przekazany Prezydentowi. Następnie Sejm IV kadencji powołał – po pierwszym czytaniu – komisję nadzwyczajną, która pod koniec maja 2005 r. przekazała projekt nowej ustawy ówczesnemu Marszałkowi Sejmu Włodzimierzowi Cimoszewiczowi, który niestety nie skierował go do drugiego czytania.

Kolejny zespół do opracowania nowej ustawy spółdzielczej został powołany z upoważnienia Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego decyzją Szefa Kancelarii Prezydenta w dniu 8 listopada 2006 r. W jego skład weszli w większości ci sami eksperci. Opracowany projekt nowego prawa spółdzielczego nawiązywał do pierwszej polskiej ustawy spółdzielczej z 1920 r. i obejmował tylko i wyłącznie przepisy z zakresu części ogólnej prawa spółdzielczego. Niestety również i ta inicjatywa ustawodawcza skończyła się niepowodzeniem, ponieważ w lipcu 2008 r. projekt został odrzucony przez Sejm VI kadencji w pierwszym czytaniu z przyczyn zupełnie niezrozumiałych.

Przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze obejmowały również poza częścią ogólną tzw. część szczegółową prawa spółdzielczego, zawierającą regulacje poświęcone: 1) spółdzielniom mieszkaniowym, 2) spółdzielniom pracy oraz 3) spółdzielniom produkcji rolnej. Jednakże już w dniu 14 grudnia 1995 r. uchwalona została ustawa o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 1, poz. 2). Następnie w dniu 7 grudnia 2000 r. uchwalono kolejną odrębną ustawę spółdzielczą o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz. U. Nr 119, poz. 1252 z późn. zm.), a w dniu 15 grudnia 2000 r. – ustawę o spółdzielniach mieszkaniowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 z późn. zm.). W dniu 22 lipca 2006 r. została uchwalona odrębna ustawa o spółdzielni europejskiej (Dz. U. Nr 149, poz. 1077 z późn. zm.), zaś w dniu 27 kwietnia 2006 r. – ustawa o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. Nr 94, poz. 651 z późn. zm.). Wreszcie w dniu 5 listopada 2009 r. Sejm uchwalił nową ustawę o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, którą na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji Prezydent skierował do Trybunału Konstytucyjnego, wnosząc o uznanie jej za niezgodną w całości z art. 2 Konstytucji. Równocześnie ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych w następstwie wyroków Trybunału Konstytucyjnego była wielokrotnie nowelizowana. Trzy jej nowelizacje – z 2005, 2007 i 2009 r. – wprowadziły także głębokie zmiany w ustawie z dnia 16 września 1982 r. Nie należy zapominać, iż w tej ostatniej ustawie nadal zachowują moc obowiązującą przepisy poświęcone spółdzielniom pracy oraz spółdzielniom produkcji rolnej.

Reasumując, należy stwierdzić, iż w prawie spółdzielczym pojawił się chaos prawny, nad którym legislator kompletnie stracił panowanie. Szczególnie niebezpiecznym zjawiskiem jest notoryjne pomijanie Krajowej Rady Spółdzielczej przy pracach legislacyjnych z zakresu części ogólnej i części szczegółowej prawa spółdzielczego.

Dogłębna analiza tak często zmieniającego się prawa spółdzielczego prowadzi do wniosku, iż przyczynami wielu nowelizacji były nie względy merytoryczne, ale głównie polityczne. Było to widoczne chociażby przy okazji prac nad ostatnio uchwaloną i zaskarżoną do Trybunału Konstytucyjnego ustawą o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych czy też nad nowelizacją ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z grudnia 2009 r.

Wydaje się również, iż regulacje podatkowe dyskryminują polską spółdzielczość w porównaniu ze spółdzielczością funkcjonującą doskonale w wielu krajach Unii Europejskiej. To ostatnie zjawisko budzi szczególny niepokój i skłania do głębokiej refleksji. Problem ten dotyczy nie tylko sektora spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

2.2. Ocena projektu nowej ustawy o spółdzielniach wniesionego do Sejmu w październiku 2010 r. przez Klub Parlamentarny Platformy Obywatelskiej

Ustawa – Prawo spółdzielcze z 1982 r. była dotychczas kilkadziesiąt razy nowelizowana. Ponadto kilkakrotnie z inicjatywy rządowej lub prezydenckiej próbowano uchwalić nową ustawę. Z przyczyn innych aniżeli merytoryczne nie udało się jednak tego zrobić.

Wprowadzane nowelizacje z reguły nie odpowiadały potrzebom polskiej spółdzielczości. Zbyt częste interwencje Trybunału Konstytucyjnego nie doprowadziły do usunięcia wielu luk prawnych i rozwiania wątpliwości interpretacyjnych.

W międzyczasie uchwalonych zostało kilka odrębnych, szczegółowych ustaw spółdzielczych poświęconych spółdzielczym kasom oszczędnościowo-kredytowym (1995 r.), bankom spółdzielczym (2000 r.), spółdzielniom mieszkaniowym (2000 r.), spółdzielni europejskiej (2006 r.) oraz spółdzielniom socjalnym (2006 r.). Jakość tych ustaw pozostawiała często wiele do życzenia, w szczególności w odniesieniu do spółdzielczości mieszkaniowej.

Z innych aniżeli merytorycznych powodów w listopadzie 2009 r. uchwalona została nowa ustawa o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, która podlegać będzie ocenie Trybunału Konstytucyjnego.

Niewątpliwie należy uchwalić nową ustawę o spółdzielniach, jak również nową ustawę o spółdzielniach mieszkaniowych. Powinny jednak to być regulacje uwzględniające interesy polskiej spółdzielczości oraz rzeszy kilku milionów członków spółdzielni, a nie tylko i wyłącznie spełniające zapotrzebowanie określonych partii politycznych. W ostatnim okresie można było zauważyć próby przekształcenia polskich spółdzielni w spółki prawa handlowego. Dobrze się stało, iż ta inicjatywa ustawodawcza upadła.

Od lat w doktrynie prawa spółdzielczego zgodnie podkreślano, iż polskiej spółdzielczości potrzebna jest nowa ustawa (konstytucja spółdzielcza) pozostająca w zgodzie z Międzynarodowymi Zasadami Spółdzielczymi oraz z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, a także nawiązująca do pierwszej polskiej ustawy o spółdzielniach z 1920 r., która zawierała przepisy tylko tzw. części ogólnej.

Zwracano też uwagę, iż regulacje ustawowe powinny być ograniczone do niezbędnego minimum, a kwestie szczegółowe, uwzględniające specyfikę poszczególnych branż spółdzielczych muszą być zawarte w odrębnych regulacjach ustawowych, a przede wszystkim w regulacjach statutowych, gdyż dzięki temu eksponowana będzie zasada autonomii, samorządności i niezależności całego ruchu spółdzielczego w Polsce od państwa.

Ponieważ własność spółdzielcza jest własnością prywatną spółdzielni jako osób prawnych typu korporacyjnego, a tym samym pośrednio wszystkich członków spółdzielni, bezpośrednia ingerencja państwa powinna być ograniczona do niezbędnego minimum.

Na gruncie polskich ustaw spółdzielczych z lat 1920 i 1961, jak również obowiązującej ustawy z 1982 r. przestrzegano zasady, iż nadzór i kontrola nad działalnością spółdzielni ma charakter samorządowy i jest realizowany przez organizacje spółdzielcze, tj. Krajową Radę Spółdzielczą oraz Związki Spółdzielcze. Natomiast uchwały podejmowane przez organy spółdzielcze, zarówno w sprawach majątkowych, jak i w sprawach korporacyjnych podlegały kontroli sądowej. Taki model spółdzielczości pozostawał w pełnej zgodności z modelem ukształtowanym i aprobowanym przez Międzynarodowy Związek Spółdzielczy. Był on także w całej rozciągłości zgodny z Konstytucją. Próby mieszania się państwa w sferę stosunków spółdzielczych kończyły się z reguły ingerencją Trybunału Konstytucyjnego. Na kształt polskiej spółdzielczości olbrzymi wpływ miało także orzecznictwo, głównie Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. Dzięki niemu spółdzielczość polska pomimo ułomności regulacji ustawowych mogła w naszym kraju funkcjonować i rozwijać się.

Rodzi się zatem pytanie, czy projekt nowej ustawy o spółdzielniach, który w październiku 2010 r. został wniesiony do Sejmu przez posłów Platformy Obywatelskiej, spełnia opisane wyżej założenia oraz oczekiwania polskich spółdzielni i spółdzielców.

Z częścią założeń zawartych w uzasadnieniu tego projektu niewątpliwie należy się zgodzić. Jego autorzy słusznie zauważają, iż byłoby niezmiernie trudno obecnie opra-

cować ustawę regulującą kompleksowo całą polską spółdzielczość. Podkreślają także, iż wejście w życie projektu spowodowałoby, iż nadal obowiązywałyby przepisy art. 138–203 pr. sp.

Podzielić należy pogląd, iż kwestie powiązane ze spółdzielniami rolniczymi oraz spółdzielniami pracy powinny zostać uregulowane w odrębnych ustawach.

Zgadzam się z tezą, że proponowana regulacja powinna nawiązywać do ustawy z 1920 r., która także nie zawierała przepisów szczególnych. Należy jednak zauważyć, iż w przeciwieństwie do ustawy z 1920 r. regulacje zawarte w omawianym projekcie są zbyt szczegółowe, rozbudowane, wprowadzają (o czym będę mówił szerzej) instytucję, które nie sprawdziły się w praktyce w całej polskiej spółdzielczości, jak również przenoszą wprost z kodeksu spółek handlowych wiele rozwiązań nieuwzględniających specyfiki spółdzielczości. Przy tak rozbudowanych przepisach rola zapisów statutowych podlegać będzie bardzo istotnym ograniczeniom, co pozostaje w sprzeczności z podstawowymi zasadami spółdzielczymi.

Wprowadzenie bezpośrednio nadzoru państwowego w odniesieniu do wszystkich branż spółdzielczych narusza ponadto zasadę autonomii, a dalsze ograniczanie kompetencji Krajowej Rady Spółdzielczej i Związków Rewizyjnych sprzeciwia się zasadzie samorządności. Przykładowo, trudno zrozumieć, dlaczego likwidacji podlega najwyższa władza polskiej spółdzielczości, jaką jest Kongres Spółdzielczy. Nie wyobrażam sobie, jak efektywnie będzie realizowany nadzór nad spółdzielniami. W świetle projektu nadzór ten ma być przekazany Związkom Rewizyjnym i właściwym ministrom, co oznacza iż w sferę stosunków spółdzielczych zaangażowane zostaną sądy administracyjne, a rola sądów cywilnych będzie marginalizowana.

Należy też zauważyć, iż legalna definicja spółdzielni określona w art. 1 projektu ustawy nie pozostaje w pełnej zgodności z definicją ustaloną w 1995 r. przez Międzynarodowy Związek Spółdzielczy na kongresie w Manchesterze. Inne są bowiem funkcje spółdzielni, a inne funkcje spółki prawa handlowego. Te granice w przywołanym przepisie zostały rozmyte czy też wręcz usunięte, co rodzi niebezpieczeństwo, że spółdzielnie w przyszłości mogłyby być ograniczone w realizacji ich misji.

Nie należy zapominać, iż celem spółdzielni jest zaspokajanie różnego rodzaju potrzeb swoich członków, a nie wyłącznie działalność gospodarcza służąca osiągnięciu zysków. Według założeń projektu prowadzenie działalności niegospodarczej ma bowiem charakter fakultatywny, a powinno mieć charakter obligatoryjny. Tym samym trudno więc powiedzieć, iż definicja art. 1 projektu jest zgodna z Międzynarodowymi Zasadami Spółdzielczymi.

Dobrze się stało, iż zmianie nie uległa treść art. 3 obecnie obowiązującej ustawy, pomimo tego, że budzi on wątpliwości natury doktrynalnej. Niewiele zostały także zmodyfikowane przepisy regulujące tryb zakładania i rejestrowania spółdzielni.

Zaakceptować można byłoby rozwiązania poświęcone członkostwu, z wyjątkiem jednakże propozycji zawartych w art. 14 projektu, który stwarza możliwość zbywania udziałów członkowskich, w sytuacji gdy statut tak stanowi. Nie rozumiem też, dlaczego w projekcie odstąpiono od instytucji wystąpienia ze spółdzielni z zachowaniem okresu wypowiedzenia, gdyż instytucja ta sprawdziła się w praktyce.

Nie mogę zaakceptować regulacji poświęconych organom (władzom) spółdzielczym, w szczególności dotyczącym walnego zgromadzenia – w odniesieniu do *quorum* – oraz li-

kwidacji zebrań przedstawicieli, co praktycznie uniemożliwi bądź znacznie utrudni funkcjonowanie dużych spółdzielni i to nie tylko spółdzielni mieszkaniowych. Instytucja walnego zgromadzenia podzielonego na części nie sprawdziła się w praktyce.

Wątpliwości budzą też regulacje dotyczące rady nadzorczej. Nie rozumiem, z jakich przyczyn wyłączony jest udział w radzie nadzorczej pracowników spółdzielni, skoro np. członkami spółdzielni mleczarskich są zarówno rolnicy – dostawcy mleka, jak i pracownicy spółdzielni. Ten sam problem dotyczy ograniczenia liczby kolejnych kadencji i czasu ich trwania, nie mówiąc już o ograniczeniu wysokości wynagrodzeń dla członków rad nadzorczych.

Zmiana zasad odpowiedzialności członków rady lub zarządu zawarta w art. 54 projektu ustawy również jest bardzo niebezpieczna i odbiega od regulacji zawartych w kodeksie cywilnym.

Nie mogę zaakceptować zasadniczych zmian dotyczących wprowadzenia nadzoru państwowego nad spółdzielniami wszystkich typów i rodzajów (art. 123 projektu), a także nadawania uprawnień lustracyjnych przez Państwową Komisję Kwalifikacyjną i Odpowiedzialności Zawodowej. Nie akceptuję też poglądu, że należy zlikwidować zwolniony co cztery lata Kongres Spółdzielczości.

Reasumując, w moim odczuciu proponowana regulacja nie spełnia oczekiwań polskiej spółdzielczości oraz rzeszy kilku milionów spółdzielców. Tym wymogom odpowiadał projekt ustawy o spółdzielniach opracowany przez zespół ekspertów powołanych przez Prezydenta RP śp. profesora Lecha Kaczyńskiego, który został odrzucony w pierwszym czytaniu. Nie widzę przeszkód, ażeby Klub Parlamentarny Prawa i Sprawiedliwości wniósł ten projekt do pierwszego czytania jako własny.

Chciałem podkreślić, iż w rozmowach ze śp. posłem Przemysławem Gosiewskim odmówiłem przygotowania dla Klubu Parlamentarnego PiS nowego projektu ustawy – Prawo spółdzielcze, gdyż uważałem i uważam nadal, że była to najlepsza regulacja prawa, której nie należy zmieniać. Projekt ten uwzględniał wszystkie założenia, o których wspominam wcześniej. Nad jego kształtem pracowali wybitni eksperci z zakresu prawa spółdzielczego w Polsce: prof. dr hab. Krzysztof Pietrzykowski – przewodniczący zespołu, prof. dr hab. Adam Jedliński – członek, prof. dr hab. Małgorzata Wrzołek-Romańczuk – członek, prof. dr hab. Henryk Cioch – członek oraz mec. Joanna Mędrzecka i dr Piotr Zakrzewski.

Pierwsze cztery osoby brały udział także w przygotowywaniu projektu ustawy – Prawo spółdzielcze dla Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego.

3. Miejsce spółdzielni w systemie prawa

Pierwsza polska ustawa spółdzielcza z dnia 29 września 1920 r. w art. 1 definiowała spółdzielnię w sposób następujący: „Za spółdzielnię uważa się zrzeszenie nieograniczonej liczby osób o zmiennym kapitale i składzie osobowym, mające na celu podniesienie zarobku lub gospodarstwa członków przez prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa. Służąc powyższym zadaniom gospodarczym, spółdzielnia może również mieć na celu podniesienie poziomu kulturalnego swych członków”¹⁴.

¹⁴ H. Cioch, *Miejsce spółdzielni w systemie prawa* (w:) *Prawo handlowe po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, red. nauk. WJ. Katner, U. Promińska, Warszawa 2010, s. 57–65.

Z definicji tej wynikało, iż za spółdzielnię mogła być uznana jednostka organizacyjna służąca celom gospodarczym i niegospodarczym typu korporacyjnego, prowadząca wspólne przedsiębiorstwo członków. Znalazła w niej odzwierciedlenie zasada, że członkostwo w spółdzielni jest dostępne dla wszystkich. Zasada ustroju demokratycznego (1 członek – 1 głos) została zrealizowana w art. 45 ust. 3, który stanowił, iż każdy członek ma jeden głos bez względu na ilość posiadanych udziałów. Zasady podziału nadwyżki bilansowej proporcjonalnie do obrotów ze spółdzielnią oraz ograniczonego oprocentowania udziałów znalazły wyraz w art. 57 i 27 tej ustawy. W art. 1 § 2 wyrażona została zasada prowadzenia obok działalności gospodarczej także działalności oświatowej. Zaznaczyć należy, iż prowadzenie tej ostatniej działalności miało charakter fakultatywny.

Komentatorzy zwracali ponadto uwagę, iż spółdzielnie jako stowarzyszenia zarobkowe nie mogą dyskryminować niektórych członków i powinny hołdować zasadzie równości, czyli być neutralne z punktu widzenia religijnego i politycznego.

A zatem można wyrazić pogląd, iż pierwsza polska ustawa spółdzielcza była bardzo nowoczesna i wyrażała wszystkie podstawowe zasady rocdelskie, które ujęte zostały w katalog dopiero kilkanaście lat później. Nastąpiło to na Międzynarodowym Kongresie Spółdzielczym, który się odbył w 1937 r. w Paryżu.

W okresie II Rzeczypospolitej Polskiej zasady spółdzielcze były przestrzegane zarówno przez państwo, jak i spółdzielczość.

W dniu 20 grudnia 1949 r. znowelizowano ustawę z dnia 29 września 1920 r. o spółdzielniach. Jej tekst jednolity został ogłoszony w dniu 20 maja 1950 r. (Dz. U. Nr 25, poz. 232). Przepis art. 1 tej ustawy brzmiał następująco: „Za spółdzielnię uważa się zrzeszenie o nieograniczonej liczbie członków i zmiennym składzie osobowym prowadzące wspólnie działalność gospodarczą w ramach narodowego planu gospodarczego dla podniesienia poziomu gospodarczego i kulturalnego życia członków oraz dla dobra Państwa Ludowego”.

Ustawa ta łamała wszystkie podstawowe zasady spółdzielcze i wypaczała w sposób oczywisty istotę spółdzielni oraz ruchu spółdzielczego, wtlaczając go w system socjalistycznej gospodarki planowej. Wraz z ustawami z dnia 21 maja 1948 r. o Centralnym Związku Spółdzielczym i centralach spółdzielni, o centralach spółdzielczo-państwowych oraz dekretem z dnia 25 października 1948 r. o reformie bankowej (Dz. U. Nr 52, poz. 412) likwidowała spółdzielnie kredytowe.

Ustawa z dnia 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach werbalnie przywracała obowiązywanie zasad rocdelskich. W myśl art. 1 tej ustawy „Spółdzielnia jest dobrowolnym i samorządnym zrzeszeniem o nieograniczonej liczbie członków i zmiennym funduszu udziałowym; ma ona na celu prowadzenie działalności gospodarczej w ramach narodowego planu gospodarczego, jak również działalności społeczno-wychowawczej dla stałego podnoszenia materialnego i kulturalnego poziomu życia i świadomości społecznej swych członków oraz dla dobra Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. W praktyce ruch spółdzielczy podlegał daleko idącym ograniczeniom. Trudno mówić o obowiązywaniu zasady dobrowolności, skoro przynależność do związków spółdzielczych była obligatoryjna. Ponadto związki spółdzielcze dysponowały uprawnieniami władczyimi w stosunku do spółdzielni, ich organów oraz uchwał podejmowanych przez te organy. Trudno też mówić o obowiązywaniu zasady samorządności i samodzielności, skoro związki spółdzielcze miały uprawnienia quasi-normatywne (uchwalały zasady statutowe i statuty wzorcowe)

w stosunku do swoich członków. Nie wcielono w życie także zasady autonomii, spółdzielczość była istotnym elementem systemu gospodarki planowej, własność spółdzielcza była własnością społeczną, a spółdzielnie były jednostkami gospodarki uspołecznionej.

Ustawa – Prawo spółdzielcze z dnia 16 września 1982 r. była wiele razy nowelizowana. Zgodnie z art. 1 „1. Spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą. 2. Spółdzielnia może prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków i ich środowiska”. Przywraca ona, ale tak naprawdę nie do końca, sens zasad spółdzielczych. W ostatnich latach, pomimo podejmowanych prób, nie udało się uchwalić nowocześniejszej ustawy spółdzielczej. W przeszłości zdarzało się też, że niektóre nowelizacje tej ustawy naruszały podstawowe zasady spółdzielcze. W szczególności mam na uwadze ustawę z dnia 20 stycznia 1990 r. o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości, która zlikwidowała wszystkie organizacje spółdzielcze.

Również obowiązująca legalna definicja spółdzielni odbiega od treści definicji przyjętej przez Międzynarodowy Związek Spółdzielczy w 1995 r. na kongresie w Manchesterze.

4. Usytuowanie prawa spółdzielczego w systemie prawa

Od 1990 r. spółdzielnie *de lege lata* przestały być jednostkami gospodarki uspołecznionej, a własność spółdzielcza stała się własnością prywatną. Spółdzielnie zostały zwolnione z obowiązku prowadzenia obowiązkowo działalności niegospodarczej na rzecz swoich członków. Zlikwidowano Centralne Związki Spółdzielcze, a po reaktywowaniu zostały one pozbawione możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, jak również wszelkich uprawnień władczych w stosunku do spółdzielni szczebla podstawowego.

Ustawa – Prawo spółdzielcze z dnia 16 września 1982 r. nadal obowiązuje. Jej znaczenie, jako podstawowego źródła prawa spółdzielczego, uległo zmianie, gdyż uchwalono kilka innych ustaw spółdzielczych, regulujących odrębnie funkcjonowanie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, spółdzielni mieszkaniowych, banków spółdzielczych, spółdzielni europejskich oraz socjalnych.

Nie udało się uchwalić nowego prawa spółdzielczego uwzględniającego zmiany funkcjonowania spółdzielczości w nowych realiach społeczno-gospodarczych.

Prawo spółdzielcze jest niewątpliwie częścią prawa prywatnego. Daje się zauważyć, iż coraz więcej rozwiązań zawartych w kodeksie spółek handlowych jest przenoszonych na grunt prawa spółdzielczego. Ten kierunek jest prawidłowy, ale należy uwzględnić specyfikę spółdzielczości. Trzeba też pamiętać, że spółdzielnie spełniają często inne funkcje.

Głównym, aczkolwiek nie jedynym, celem spółdzielni jest zaspokajanie potrzeb, przede wszystkim ekonomicznych, swoich członków, a nie maksymalizacja zysków. Celowi temu służą przykładowo spółdzielnie mieszkaniowe, prowadzące działalność deweloperską, ale na zupełnie innych zasadach niż firmy komercyjne, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, prowadzące działalność bankową, ale też na zupełnie innych zasadach niż banki komercyjne, czy spółdzielnie socjalne, będące organizacjami pożytku publicznego, a więc prowadzące działalność gospodarczą na zupełnie innych zasa-

dach aniżeli spółdzielnie pracy. Spółdzielnie bez względu na ich typ i rodzaj zobowiązane są w swojej działalności ustawowej i statutowej przestrzegać podstawowych zasad ruchu spółdzielczego opracowywanych przez Międzynarodowy Związek Spółdzielczy.

Wszystkie spółdzielnie mają osobowość prawną i podlegają rejestracji sądowej. Są podmiotami prowadzącymi działalność na obszarze prawa prywatnego. Ruch spółdzielczy jest ruchem społeczno-gospodarczym. Istnieją spółdzielnie szczebla podstawowego, spółdzielnie osób prawnych (związki spółdzielcze, organizacje spółdzielcze) oraz Krajowa Rada Spółdzielcza. Działalność gospodarcza może być prowadzona wyłącznie przez spółdzielnie szczebla podstawowego oraz spółdzielnie osób prawnych niebędące związkami spółdzielczymi.

Krajowa Rada Spółdzielcza i związki spółdzielcze mogą prowadzić tylko i wyłącznie działalność niegospodarczą. Za przedsiębiorcę mogą być uznane jedynie spółdzielnie szczebla podstawowego, a także Kasa Krajowa SKOK, która jest związkiem zrzeszającym wszystkie spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, ale ponadto jest jednocześnie osobą prawną prowadzącą działalność gospodarczą na rzecz swoich członków.

Spółdzielnie szczebla podstawowego, jako przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą, mogą na zasadach określonych w statucie prowadzić także działalność niegospodarczą. Prowadzenie takiej działalności jest fakultatywne. W spółdzielniach, jako klasycznych korporacjach, kluczowe znaczenie ma członkostwo. Bez określonej liczby członków spółdzielnia nie może istnieć i prowadzić działalności statutowej. Działalność gospodarczą spółdzielnie prowadzą na zupełnie odmiennych zasadach niż spółki prawa handlowego. Są spółdzielnie, które prowadzą działalność niezarobkową, tak jak stowarzyszenia (SKOK-i), spółdzielnie mieszkaniowe prowadzące działalność gospodarczą bezwynikową, spółdzielnie socjalne prowadzące działalność opartą na zasadach prowadzonych przez organizacje pożytku publicznego. Spółdzielnie szczebla podstawowego są przedsiębiorcami *sui generis* realizującymi swoje zadania na zasadach odmiennych od spółek prawa handlowego. Pogląd, iż spółdzielnie są bliższe stowarzyszeniom prowadzącym działalność gospodarczą, byłby zbyt daleko idący, ale możliwy do obrony.

Kluczowe znaczenie w ustawach spółdzielczych ma właściwa definicja tej kategorii podmiotu prawa prywatnego. Obecnie obowiązująca definicja spółdzielni zawarta w art. 1 pr. sp. jest definicją niewłaściwą, gdyż odbiega od definicji przyjętej przez Międzynarodowy Związek Spółdzielczy w 1995 r. na kongresie w Manchesterze. Jest to kwestia nie tylko doktrynalna, ale kluczowa dla całego prawa spółdzielczego.

5. Zasady rocdelskie i ich realizacja w praktyce

Spółdzielczość jest ruchem społeczno-gospodarczym o zasięgu globalnym. Pomimo że nie ma tak długich tradycji, jak chociażby fundacje czy stowarzyszenia, ponieważ pierwsze spółdzielnie zaczęto tworzyć dopiero w połowie XIX w., to błyskawicznie się zorganizowała, rozwinęła nie tylko w Europie, została uregulowana ustawowo, przyjęła także zasady stanowiące kryterium uznawania organizacji za mające bądź niemające charakteru spółdzielczego.

Podstawowe zasady spółdzielcze określa się mianem zasad rocdelskich, ponieważ przyjmuje się, iż zostały one wykształcone w jednej z pierwszych spółdzielni, jaka zosta-

ła założona w 1844 r. w Rochdale¹⁵. Była to spółdzielnia spóżywców założona przez tkaczy angielskich. Moim zdaniem pierwszą spółdzielnią było Hrubieszowskie Towarzystwo Rolnicze Wspólnego Ratowania się w Nieszczęściach, założone przez Stanisława Staszica w 1818 r., co powinno być udowodnione i rozpropagowane. Daje się zauważyć brak badań prawnoporównawczych i historycznych poświęconych spółdzielczości i prawu spółdzielczemu.

Międzynarodowy Kongres Spółdzielczy, który się odbył w 1937 r. w Paryżu, uznał wykształcone w spółdzielni w Rochdale zasady za podstawowe kryteria, według których należy oceniać, czy organizacja społeczna ma, czy też nie ma charakteru spółdzielczego.

Zasady te brzmiały następująco:

- członkostwo dostępne dla wszystkich,
- ustrój demokratyczny (1 członek – 1 głos),
- podział nadwyżki proporcjonalnie do obrotów ze spółdzielnią,
- ograniczone oprocentowanie udziałów,
- neutralność religijna i polityczna,
- sprzedaż tylko za gotówkę,
- prowadzenie – obok działalności gospodarczej – także działalności oświatowej.

Pierwsze cztery z wymienionych zasad miały charakter obligatoryjny, a pozostałe trzy – charakter fakultatywny.

W 1954 r. Komitet Wykonawczy Międzynarodowego Związku Spółdzielczego – zgodnie z uchwałą kongresu spółdzielczego zwołanego w Bournemouth w 1963 r. – powołał pięciosobową komisję rzeczoznawców dla zbadania aktualności zasad roczdelskich i przedstawienia odpowiedniego sprawozdania z wnioskami. Sprawozdanie to było przedmiotem obrad kongresu spółdzielczego, zwołanego w Wiedniu w 1966 r. Podkreślić należy, że nowe sformułowanie zasad roczdelskich dokonane zostało w pięciosobowej komisji powołanej do przygotowania sprawozdania dotyczącego tych zasad. Członkami tej komisji byli przedstawiciele spółdzielczości angielskiej, zachodniemieckiej, Stanów Zjednoczonych i indyjskiej.

Zasady roczdelskie, w nowym brzmieniu, zawartym w uchwale kongresu wiedeńskiego, były następujące:

1. Członkostwo w spółdzielni powinno być dobrowolne i dostępne, bez sztucznych ograniczeń lub dyskryminacji społecznej, politycznej i religijnej, dla wszystkich osób, które mogą korzystać ze świadczeń spółdzielni i chcą przyjąć odpowiedzialność wynikającą z faktu członkostwa.
2. Spółdzielnie są organizacjami demokratycznymi. Działalnością spółdzielni powinny kierować osoby pochodzące z wyboru lub powołane w sposób przyjęty przez większość członków i rozliczające się przed członkami. Członkowie podstawowych spółdzielni powinni mieć równe prawa głosowania (1 członek – 1 głos) i udział w podejmowaniu decyzji wywierających wpływ na ich spółdzielnię. W innych spółdzielniach zarządzanie powinno być demokratyczne i prowadzone w odpowiedniej formie.
3. Jeżeli kapitał udziałowy jest oprocentowany, dywidendy muszą być ściśle określone.

¹⁵ R. Bierzanek, *Prawo spółdzielcze w zarysie*, Warszawa 1989, s. 15 i n.; H. Cioch, *Zasady roczdelskie i ich realizacja w praktyce* (w:) PAN, oddział w Lublinie, *Teka Komisji Prawniczej*, t. II, Lublin 2009, s. 26–35; P. Zakrzewski, *Zasady Międzynarodowego Związku Spółdzielczego*, KPP 2005, z. 1.

4. Nadwyżki i oszczędności, o ile takie powstaną w wyniku działalności spółdzielni, należą do członków spółdzielni i powinny być podzielone w taki sposób, aby uniknąć przypadku, w którym jeden członek osiąga korzyści kosztem innych. Członkowie mogą podjąć decyzję o przeznaczeniu nadwyżki lub oszczędności na: a) środki rozwoju działalności spółdzielni, b) środki do wspólnego użytku i c) podział pomiędzy członków proporcjonalnie do ich transakcji ze spółdzielnią.
5. Wszystkie spółdzielnie powinny gromadzić środki na działalność oraz rozwój demokracji społecznej i gospodarczej w spółdzielczości.
6. Wszystkie organizacje spółdzielcze powinny aktywnie współpracować ze sobą w każdej możliwej formie na szczeblu lokalnym, narodowym i międzynarodowym w celu lepszego zaspokojenia potrzeb swoich członków i środowiska¹⁶.

Zasady te zostały ostatnio po raz kolejny zmodyfikowane przez Międzynarodowy Kongres Spółdzielczy, który odbył się w 1995 r. w Manchesterze. Obecnie obejmują one reguły: a) dobrowolnego i otwartego członkostwa, b) demokratycznej członkowskiej kontroli, c) ekonomicznego uczestnictwa (współodpowiedzialności) członków, d) autonomii i niezależności, e) oświaty, szkolenia i informacji, f) współpracy między spółdzielniami, g) troski o lokalną spółdzielczość. Członkiem Międzynarodowego Związku Spółdzielczego, z przerwami, jest również nasz kraj, reprezentowany przez dwie polskie organizacje spółdzielcze – Krajową Radę Spółdzielczą oraz KZRSS „Społem”.

Na kongresie w Manchesterze po raz pierwszy również oficjalnie ustalono definicję spółdzielni. Brzmi ona następująco: „Spółdzielnia jest autonomicznym zrzeszeniem osób, które zjednoczyły się dobrowolnie celem zaspokojenia aspiracji i potrzeb ekonomicznych, kulturalnych i socjalnych poprzez założenie wspólnego demokratycznie zarządzanego przedsiębiorstwa”. Do tej definicji w pełni nawiązywała nieco inaczej jedynie sformułowana definicja spółdzielni zawarta w art. 1 § 1 i 2 prezydenckiego projektu ustawy. Głosił on: „Spółdzielnia jest dobrowolnym i samorządnym zrzeszeniem o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym nieograniczonej liczby osób, które zrzeszyły się w celu wspólnego prowadzenia działalności gospodarczej dla zaspokajania swych dążeń i potrzeb ekonomicznych, kulturalnych i socjalnych. Spółdzielnia prowadzi także działalność społeczną na rzecz swych członków, ich rodzin oraz lokalnego środowiska społecznego”. Definicja ta zasadniczo odbiega od definicji w wersji przyjętej przez obowiązującą ustawę spółdzielczą¹⁷.

W myśl tej właściwej definicji spółdzielnia jest traktowana jako klasyczna korporacja gospodarcza o celach gospodarczych i niegospodarczych. Prowadzenie działalności niegospodarczej (kulturalnej, socjalnej) ma obecnie charakter fakultatywny. Mianowicie spółdzielnia może taką działalność prowadzić, o ile statut tak stanowi. W świetle tych projektów prowadzenie działalności niegospodarczej miało mieć charakter obligatoryjny i z istoty odróżniałoby spółdzielnie od spółek prawa handlowego, które tego typu działalności nie muszą prowadzić nawet fakultatywnie. Projekt nakładał nie tylko obowiązek prowadzenia przez spółdzielnie działalności niegospodarczej, ale również przewidywał, iż w ramach tej działalności spółdzielnie mają obowiązek prowadzić działalność socjalną oraz kulturalną na rzecz swoich członków, ich rodzin oraz lokalnego środowiska społecznego. Nie byłaby

¹⁶ Bliżej: P. Zakrzewski, *Zasady...*, s. 278 i n.

¹⁷ H. Cioch, *Prawo spółdzielcze w świetle prezydenckiego projektu ustawy*, Kraków 2005, s. 15.

więc to działalność uboczna w stosunku do działalności gospodarczej zmierzającej do zaspokojenia interesów i potrzeb ekonomicznych członków spółdzielni, ale do niej paralelna. Należy też zwrócić uwagę, że członkowie każdej spółdzielni mają obowiązek prowadzenia działalności gospodarczej wspólnie. Ustawa ta regulowałaby więc prowadzenie przez członków przedsiębiorstwa w znaczeniu przedmiotowym. A zatem w zasadzie każda spółdzielnia byłaby klasycznym przedsiębiorcą rejestrowym. Jak wynika z art. 7 § 1 projektu, wpis do Krajowego Rejestru Sądowego miałby charakter obligatoryjny. Z chwilą jego uzyskania spółdzielnia nabywałaby osobowość prawną, a założyciele stawaliby się członkami spółdzielni (art. 11 § 6). Wpis miałby zatem również charakter konstytutywny z punktu widzenia uzyskania przez spółdzielnię przymiotu osobowości prawnej. Z przepisu art. 1 § 1 projektu ustawy wynika jednoznacznie, iż każda spółdzielnia jest korporacyjną osobą prawną *sui generis*. Podlega ona wpisowi do KRS jak każdy przedsiębiorca, z drugiej jednak strony prowadzi przedsiębiorstwo nie tylko po to, by realizować określone cele gospodarcze i osiągać zyski, ale przede wszystkim w celu zaspokajania interesów i potrzeb ekonomicznych, socjalnych oraz kulturalnych swoich członków. Są spółdzielnie, których celem działalności statutowej jest wyłącznie zaspokajanie tych potrzeb, a więc nie są one nastawione z istoty na osiągnięcie profitów (spółdzielnie mieszkaniowe).

Spółdzielnie różnią się więc zasadniczo od innych korporacji gospodarczych (spółek prawa handlowego) oraz korporacji niegospodarczych (stowarzyszeń). W tym pierwszym przypadku prowadzą wyłącznie działalność gospodarczą nastawioną na zysk, w drugim – wyłącznie działalność niegospodarczą bądź ubocznie działalność gospodarczą. Spółdzielnie należy przeciwstawić spółkom prawa handlowego, przyjmując, iż w sprawach nieuregulowanych w omawianym projekcie lub w innych ustawach stosuje się przepisy kodeksu cywilnego. Jeżeli wymaga tego właściwość (natura) stosunku prawnego, przepisy kodeksu cywilnego stosuje się odpowiednio. Do spółdzielni w kwestiach nieuregulowanych w ustawach spółdzielczych nie należy moim zdaniem stosować nawet odpowiednio (*analogia legis*) przepisów kodeksu spółek handlowych. Nie oznacza to jednak, że nie stosuje się do nich wprost przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. – Prawo o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.). Są przedsiębiorcami rejestrowymi *sui generis*, a więc przepisy tej ustawy, zwanej konstytucją gospodarczą, stosuje się do spółdzielni w niektórych kwestiach wprost, a nie w drodze analogii.

W przeciwieństwie do spółek prawa handlowego, fundacji czy stowarzyszeń w zasadzie każda spółdzielnia wyposażona jest w przymiot osobowości prawnej. Od tej zasady projekt przewidywał wyłom związany z regulacją po raz pierwszy spółdzielni uczniowskich. Nie posiadałyby one przymiotu osobowości prawnej, byłyby osobami ułomnymi. Jako osoba prawna spółdzielnia jest korporacją typu prywatnego, a nie typu publicznego. Powstaje wyłącznie z inicjatywy swoich założycieli oraz w oparciu o środki finansowe przekazywane przez nich na jej rzecz.

Zasady rocdelskie w formie przyjętej na kongresie wiedeńskim oznaczały poważne zmiany w stosunku do zasad obowiązujących dotychczas i sformułowanych podczas kongresu paryskiego z 1937 r. O ile bowiem kongres paryski ustalił siedem zasad, spośród których cztery uznał za obowiązujące (członkostwo dostępne dla wszystkich, ustrój demokratyczny, podział nadwyżki proporcjonalnie do obrotów ze spółdzielnią i ograniczone oprocentowanie udziałów), a pozostałe trzy za drugorzędne (neutralność religijna i polityczna, sprzedaż za gotówkę, prowadzenie działalności oświatowej) – to kongres wiedeń-

ski zrezygnował z podziału na dwie grupy i ograniczył ilość zasad do sześciu. W szczególności nie uwzględnił w nowym wykazie dwóch dotychczasowych zasad: neutralności politycznej i religijnej oraz sprzedaży za gotówkę, natomiast dodał nową zasadę: czynne współdziałanie spółdzielców.

Zasady prawa spółdzielczego (rocdelskie):

1. **Zasada demokracji.** Jest ona podstawą organizacji spółdzielczej. W krajach anglosaskich nosi nazwę zasady kierownictwa demokratycznego (*democratic control*). Oznacza, że członkowie spółdzielni posiadają równe prawa w zakresie oddziaływania na bieg spraw spółdzielni, niezależnie od liczby i wysokości udziałów ani też od daty przystąpienia do spółdzielni. Potocznie w praktyce spółdzielczej zasadę tę wyraża hasło: „jeden członek – jeden głos”, co oznacza, że każdy członek dysponuje na walnym zgromadzeniu spółdzielni jednym głosem, bez względu na ilość posiadanych udziałów. Ścisłe zastosowanie zasady „jeden członek – jeden głos” może mieć miejsce w spółdzielniach złożonych z osób fizycznych (tzw. spółdzielni pierwszego stopnia lub spółdzielnie podstawowe). W spółdzielniach zrzeszających osoby prawne reguła polegająca na przyznawaniu każdemu członkowi jednego głosu zazwyczaj nie jest stosowana, co nie stanowi naruszenia zasady demokracji¹⁸.
2. **Zasada samorządności.** Stanowi ona, podobnie jak zasada demokracji, jedną z podstaw ruchu spółdzielczego. Treść tej zasady jest zawarta w haśle spółdzielców: „swoje sprawy bierzemy w swoje ręce”. Oznacza to, że statutowe organy decydują o sprawach spółdzielni, i nawet podstawy organizacyjno-prawne, zawarte w statucie, ustalane są przez walne zgromadzenie. Zasada samorządności nie ma charakteru absolutnego, gdyż jej granice określone są przepisami ustaw, które przewidują określony nadzór organów państwowych czy to administracji państwowej, czy też sądów nad spółdzielniami, aby nie dopuścić do podejmowania przez spółdzielnie działań na szkodę państwa, osób trzecich i poszczególnych członków.
3. **Zasada dobrowolności.** Polega na zapewnieniu każdemu możliwie pełnej swobody w podejmowaniu decyzji w zakresie przystępowania do spółdzielni, występowania z niej i uczestniczenia w jej działalności. Samo oświadczenie woli nie wystarcza jednak, by zostać członkiem spółdzielni: zgodnie bowiem z zasadą samorządności właściwy organ spółdzielni podejmuje decyzję w sprawie przyjęcia nowych członków. Zasada dobrowolności doznaje również pewnego ograniczenia przy utracie członkostwa.
4. **Zasada nieograniczonej liczby członków, czyli zasada tzw. otwartych drzwi.** Zobowiązuje spółdzielnię do niezamykania dostępu do spółdzielni osobom zgłaszającym swe przystąpienie. Naruszeniem zasady otwartych drzwi jest odmówienie przez spółdzielnię przyjmowania nowych członków. Nie oznacza to natomiast, że spółdzielnia zobowiązana jest przyjąć na członka każdą osobę, która zgłasza chęć przystąpienia. Zgodnie z zasadą samorządności decyzja w tej sprawie należy do właściwego organu spółdzielni, który w tym względzie kieruje się postanowieniami statutu, biorąc pod uwagę możliwości gospodarcze spółdzielni. Statuty z reguły ograniczają krąg osób, które mogą ubiegać się o członkostwo spółdzielni, na podstawie kryteriów geograficznych bądź też zawodowych, stawiając takie wymagania, jak zamieszkanie na terenie działania spółdzielni, posiadanie gospo-

¹⁸ P. Zakrzewski, *Zasada równości w prawie spółdzielczym*, Studia Prawnicze KUL 2008, nr 2.

- darstwa rolnego (spółdzielnie rolnicze), posiadanie odpowiednich kwalifikacji zawodowych (spółdzielnie pracy).
5. **Zasada ograniczonego oprocentowania udziałów.** Znajduje ona wyraz w wielu ustawach spółdzielczych. Niektóre ustawy ustalają maksymalną stawkę w liczbach bezwzględnych (Francja, Włochy, Syria), inne uzależniają maksymalną stawkę od wysokości stopy procentowej banku emisyjnego (Jugosławia, Bułgaria), jeszcze inne przekazują ustalenie stawek statutom, względnie regulaminom (Wielka Brytania, Indie). Niektóre ustawy nie przewidują wypłacania procentów od udziałów, zezwalając jednocześnie, by statuty zawierały przepis o wypłacaniu odsetek i ustalały ich wysokość (ustawa niemiecka).
 6. **Zasada niepodzielności funduszu zasobowego.** Odmawia ona członkom spółdzielni prawa do części funduszu zasobowego w przypadku rozwiązania spółdzielni. W swym historycznym rozwoju zasada ta wykształciła się najpierw w spółdzielniach typu Raiffeisena. W przeciwieństwie do spółek handlowych poszczególnym członkom nie przysługuje roszczenie do określonej części funduszu zasobowego, który należy do społeczności członkowskiej i dlatego jest niepodzielny. W konsekwencji, w przypadku rozwiązania spółdzielni, fundusz ten nie może być rozdzielony pomiędzy członków, a tylko przekazany na cele spółdzielcze.
 7. **Zasada podziału nadwyżki w stosunku do obrotów ze spółdzielnią.** Jest uznawana często za cechę znamioną systemu spółdzielczego. Była ona jedną z obligatoryjnych zasad rocdzelskich (nowe sformułowanie zasad rocdzelskich pozwala na dokonywanie podziału nadwyżki także w inny sposób). Nie we wszystkich typach spółdzielni może ona jednak znaleźć zastosowanie.
 8. **Zasada wspólnoty członkowskiej.** Nakazuje ona traktować spółdzielnię jako zwartą grupę społeczną, żywo zainteresowaną wartością indywidualną poszczególnych członków. Przeciwnieństwem zasady wspólnoty członkowskiej jest zasada luźnego zrzeszenia osób (jak np. w spółkach akcyjnych): cechy indywidualne poszczególnych członków luźnego zrzeszenia nie są przedmiotem zainteresowania zrzeszenia. O ile np. w luźnych zrzeszeniach cesji praw członkowskich lub uprawnień członków władz ani też przechodzeniu członkostwa w drodze dziedziczenia nie stawia się z reguły żadnych przeszkód – zasadzie wspólnoty członkowskiej odpowiada system przyjmowania członków oparty na doborze uwzględniającym cechy indywidualne, przy czym prawa członkowskie oraz prawa członków władz spółdzielni nie mogą być przez zainteresowanych cedowane na rzecz innych osób.

Ustawy spółdzielcze zmierzają do realizacji innych jeszcze zasad prawno-organizacyjnych. Często są to zasady o charakterze bardziej ogólnym, znajdujące zastosowanie nie tylko w odniesieniu do spółdzielni, ale również do innych zrzeszeń i przedsiębiorstw. I tak np. niektóre ustawy spółdzielcze zmierzają do urzeczywistnienia zasady fachowości, która ma zapewnić obsadę odpowiedzialnych stanowisk w spółdzielniach przez ludzi posiadających określone kwalifikacje zawodowe.

Szereg ustaw zobowiązuje spółdzielnie do prowadzenia działalności, mającej na celu podniesienie poziomu kulturalnego swych członków. Prowadzenie działalności oświatowej i przeznaczanie na ten cel części nadwyżki jest jedną z zasad rocdzelskich. Niektóre

ustawy podkreślają w definicji spółdzielni, że jej zadaniem – obok wykonywania zadań gospodarczych – jest także podnoszenie poziomu kulturalnego członków.

Rodzi się pytanie, czy nowe ujęcie zasad rocdelskich prowadzi do istotnych zmian w stosunku do stanu wcześniej obowiązującego. Wydaje się, iż w zasadzie dobrowolnego i otwartego uczestnictwa mieści się zasada otwartych drzwi i zasada dobrowolności. W zasadzie demokratycznej członkowskiej kontroli mieści się zasada demokracji (równości). W zasadzie ekonomicznego uczestnictwa członków mieszczą się zasady ograniczonego oprocentowania udziałów, zasada niepodzielności funduszu zasobowego, zasada podziału nadwyżki w stosunku do obrotów ze spółdzielnią. W zasadzie autonomii i niezależności mieści się zasada samorządności.

Nowy wymiar mają więc trzy ostatnie zasady nakazujące spółdzielniom: a) prowadzenie obligatoryjnie obok działalności gospodarczej także działalności oświatowej, szkoleniowej i informacyjnej, b) ścisłą współpracę pomiędzy spółdzielniami oraz c) troskę o lokalną spółdzielczość. Z tych dwu ostatnich zasad wynika obowiązek współpracy na szczeblu lokalnym i to nie tylko pomiędzy spółdzielniami tych samych branż.

Można więc przyjąć, iż katalog podstawowych zasad spółdzielczych został nie tylko rozszerzony o trzy wymienione wyżej zasady, ale także istotnie zmodyfikowany poprzez połączenie odrębnych zasad w jedną nową zasadę. Modyfikacja nie spowodowała jednak uchylecia żadnej z wcześniej obowiązujących zasad. Zachowują więc one nadal swój sens i istotę.

Z kolei należałoby rozważyć, czy na gruncie polskiego prawa spółdzielczego zasady rocdelskie były i są przestrzegane.

Pierwsza polska ustawa spółdzielcza z dnia 29 września 1920 r. w art. 1 definiowała spółdzielnię w sposób następujący: „1. Za spółdzielnię uważa się zrzeszenie nieograniczonej liczby osób o zmiennym kapitale i składzie osobowym, mające na celu podniesienie zarobku lub gospodarstwa członków przez prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa. 2. Służąc powyższym zadaniom gospodarczym, spółdzielnia może również mieć na celu podniesienie poziomu kulturalnego swych członków”.

Z definicji tej wynikało, iż za spółdzielnię mogła być uznana jednostka organizacyjna służąca celom gospodarczym i niegospodarczym typu korporacyjnego prowadząca wspólne przedsiębiorstwo członków.

W definicji tej znalazła odzwierciedlenie zasada „członkostwo dostępne dla wszystkich”. Zasada ustroju demokratycznego (1 członek – 1 głos) znalazła odzwierciedlenie w art. 45 ust. 3, który stanowił, iż każdy członek ma jeden głos bez względu na ilość posiadanych udziałów. Zasady podziału nadwyżki bilansowej proporcjonalnie do obrotów ze spółdzielnią oraz ograniczonego oprocentowania udziałów znalazły wyraz w art. 57 i 27 ustawy. Również w art. 1 § 2 wyrażona została zasada prowadzenia obok działalności gospodarczej także działalności oświatowej, a więc mającej na celu podniesienie poziomu kulturalnego członków spółdzielni. Zaznaczyć należy, iż prowadzenie tej ostatniej działalności miało charakter fakultatywny.

Komentatorzy zwracali ponadto uwagę, iż spółdzielnie jako stowarzyszenia zarobkowe nie mogą dyskryminować niektórych członków i powinny hołdować zasadzie równości, czyli być neutralne religijnie i politycznie¹⁹.

¹⁹ S. Wróblewski, *Ustawa...*, s. 33 i n.

A zatem można wyrazić pogląd, iż pierwsza polska ustawa spółdzielcza była bardzo nowoczesna i wyrażała wszystkie podstawowe zasady rochdelckie, które ujęte zostały w katalog dopiero kilkanaście lat później. Nastąpiło to na Międzynarodowym Kongresie Spółdzielczym, który się odbył w 1937 r. w Paryżu.

W okresie II Rzeczypospolitej Polskiej zasady spółdzielcze były przestrzegane zarówno przez państwo, jak i spółdzielczość.

W dniu 20 grudnia 1949 r. ustawa z dnia 29 października 1920 r. o spółdzielniach została znowelizowana. Jej tekst jednolity został ogłoszony obwieszczeniem Przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego w dniu 20 maja 1950 r. Przepis art. 1 tej ustawy brzmiał następująco: „Za spółdzielnię uważa się zrzeszenie o nieograniczonej liczbie członków i zmiennym składzie osobowym prowadzące wspólnie działalność gospodarczą w ramach narodowego planu gospodarczego dla podniesienia poziomu gospodarczego i kulturalnego życia członków oraz dla dobra Państwa Ludowego”.

Ustawa ta łamała wszystkie podstawowe zasady spółdzielcze i wypaczała w sposób oczywisty istotę spółdzielni oraz ruchu spółdzielczego, wtłaczając go w system socjalistycznej gospodarki planowej. Wraz z ustawami z dnia 21 maja 1948 r. o Centralnym Związku spółdzielczym i centralach spółdzielni, o centralach spółdzielczo-państwowych oraz dekretem z dnia 25 października 1948 r. o reformie bankowej likwidowała spółdzielnie kredytowe.

Ustawa z dnia 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach werbalnie przywracała obowiązywanie zasad rochdelckich. W myśl art. 1 tej ustawy „Spółdzielnia jest dobrowolnym i samorządnym zrzeszeniem o nie ograniczonej liczbie członków i zmiennym funduszu udziałowym; ma ona na celu prowadzenie działalności gospodarczej w ramach narodowego planu gospodarczego, jak również działalności społeczno-wychowawczej dla stałego podnoszenia materialnego i kulturalnego poziomu życia i świadomości społecznej swych członków oraz dla dobra Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. W praktyce ruch spółdzielczy podlegał daleko idącym ograniczeniom. Trudno mówić o obowiązywaniu zasady dobrowolności, skoro przynależność do związków spółdzielczych była obligatoryjna. Ponadto związki spółdzielcze dysponowały uprawnieniami władczymi w stosunku do spółdzielni, ich organów oraz uchwał podejmowanych przez te organy. Trudno też mówić o obowiązywaniu zasady samorządności i samodzielności, skoro związki spółdzielcze miały uprawnienia quasi-normatywne (uchwalały zasady statutowe i statuty wzorcowe) w stosunku do swoich członków. Ciężko także mówić o zasadzie autonomii, skoro spółdzielczość była istotnym elementem systemu gospodarki planowej, własność spółdzielcza była własnością społeczną a spółdzielnie były jednostkami gospodarki uspołecznionej.

Ustawa – Prawo spółdzielcze z dnia 16 września 1982 r. była wiele razy nowelizowana. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 1 „Spółdzielnia jest dobrowolnym i samorządnym zrzeszeniem o nieograniczonej liczbie członków i zmiennym funduszu udziałowym; prowadzi działalność gospodarczą, kierując się potrzebami zrzeszonych członków oraz założeniami określonymi w centralnych i terytorialnych planach społeczno-gospodarczych, jak również działalność społeczno-wychowawczą dla stałego podnoszenia materialnego i kulturalnego poziomu życia i świadomości społecznej swych członków oraz dla dobra Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. Przywraca ona, ale tak naprawdę nie do końca, sens zasad spółdzielczych. W ostatnich latach, pomimo podejmowanych prób, nie udało się uchwalić nowoczesnej ustawy spółdzielczej. Zdarzało się też, że niektóre no-

welizacje tej ustawy naruszały podstawowe zasady spółdzielcze. W szczególności mam na uwadze ustawę z dnia 20 stycznia 1990 r., która zlikwidowała wszystkie ograniczenia spółdzielcze, czy też obecny projekt ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, który zmierza do przekształcenia spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w banki spółdzielcze wbrew woli ich członków.

Również obowiązująca legalna definicja spółdzielni odbiega od treści definicji przyjętej przez Międzynarodowy Związek Spółdzielczy w 1995 r. na kongresie w Manchesterze.

6. Stan spółdzielczości w Polsce w świetle międzyresortowego raportu o stanie polskiej spółdzielczości opracowanego przy współudziale Krajowej Rady Spółdzielczej

Raport o spółdzielczości polskiej został przyjęty przez Zespół Międzyresortowy w dniu 19 stycznia 2010 r. Jest to bardzo ważny dokument, w oparciu o który opracowane zostały rządowe założenia do nowej ustawy o spółdzielniach.

Dokument ten wskazuje jednoznacznie, iż spółdzielczość na świecie odgrywała i odgrywa ważną rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym poszczególnych krajów. W krajach Unii Europejskiej funkcjonuje 235 tys. podmiotów spółdzielczych, które zatrudniają 4,48 mln pracowników. Działalność tych podmiotów ma wpływ na życie 140 mln ich członków. Spółdzielczość w Polsce przedstawia się bardzo skromnie. Mamy bowiem zarejestrowanych ok. 9 tys. spółdzielni, które zrzeszają ponad 8 mln członków i zatrudniają około 400 tys. pracowników.

Komisja Europejska promuje spółdzielczość w Europie i w świecie, wskazując pozytywną rolę spółdzielni jako instrumentu wcielania w życie wielu celów Unii. Należy pamiętać, że Organizacja Narodów Zjednoczonych zamierza ogłosić rok 2012 Rokiem Spółdzielczości. Spółdzielnie pod względem realizowanych celów w Europie, jak i w Polsce różnią się między sobą, funkcjonują jednak praktycznie w każdej dziedzinie życia społeczno-gospodarczego. W Polsce istnieje aktualnie piętnaście branż spółdzielczych. Są to:

- spółdzielczość spożywców „Społem”,
- gminne spółdzielnie „Samopomoc Chłopska”,
- spółdzielnie mleczarskie,
- spółdzielnie ogrodniczo-pszczelarskie,
- rolnicze spółdzielnie produkcyjne,
- spółdzielnie kółek rolniczych,
- banki spółdzielcze,
- spółdzielnie mieszkaniowe,
- spółdzielnie pracy i usług oraz budowlane,
- spółdzielnie inwalidów i niewidomych,
- spółdzielnie rękodzieła artystycznego „Cepelia”,
- spółdzielnie rzemiosła,
- spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe,
- spółdzielnie socjalne,
- spółdzielcze grupy producentów rolnych.

Spółdzielnie wskazane wyżej można podzielić na trzy typy, a mianowicie: a) spółdzielnie konsumentów, b) spółdzielnie producentów oraz c) spółdzielnie pracownicze. Ponadto można wyodrębnić spółdzielnie szczebla podstawowego (zrzeszające wyłącznie osoby fizyczne) i spółdzielnie drugiego stopnia (spółdzielnie osób prawnych).

Państwo powinno wspierać spółdzielczość, gdyż stanowi ona instrument społecznej gospodarki rynkowej. Spółdzielnie nie mogą być dyskryminowane przez państwo. Kryzys finansowy pokazuje, że mogą one przyczynić się do stabilizacji rynku finansowego. Za wspieraniem przez państwo spółdzielczości przemawia także konieczność budowy społeczeństwa obywatelskiego. Działalność społeczno-gospodarcza spółdzielni różni się w sposób zasadniczy od działalności spółek prawa handlowego, ponieważ spółdzielnie powinny być traktowane jako podmioty o charakterze społeczno-gospodarczym. Przykładowo w USA spółdzielnie zrzeszają ponad 100 mln członków, ich liczba przekracza 47 tys. Ponad 20 z nich ma roczną sprzedaż przekraczającą 1 mld dolarów. Gdy chodzi o kraje Unii Europejskiej, to w zakresie rynku rolnego udział spółdzielczości przekracza 60%. Jeśli chodzi o bankowość spółdzielczą, to udział ten wynosi 50% we Francji, 30% w Austrii i ponad 20% w Niemczech. Według danych Komisji Nadzoru Finansowego udział banków spółdzielczych i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w rynku kredytów i depozytów wynosi ok. 10%. Z kolei spółdzielczość mleczarska kontroluje ponad 70% rynku mleka, a spółdzielczy handel to ok. 10% rynku detalicznego artykułów spożywczych. Udział spółdzielczości w tworzeniu PKB w 1988 r. wynosił ok. 10%, a w chwili obecnej nie przekracza 3%.

Porównanie liczby spółdzielni istniejących w 1988 r. z liczbą spółdzielni funkcjonujących w 2008 r. wskazuje, iż w niektórych branżach spółdzielczych nastąpił istotny spadek liczby spółdzielni. Drastyczny spadek dotyczy spółdzielni kółek rolniczych (z 2006 do 652), banków spółdzielczych (z 1663 do 593), spółdzielni pracy (z 2314 do 758), spółdzielni „Cepelia” (ze 121 do 16), spółdzielni rzemiosła (z 562 do 187). Wzrosła natomiast nieznacznie liczba spółdzielni mieszkaniowych (z 3128 do 3390).

Po 1988 r. zaczęły powstawać także nowe typy spółdzielni, takie jak spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, których pod koniec 1988 r. było 72, oraz spółdzielnie socjalne, których funkcjonowało w tym okresie już 115.

Szczególnie niepokojący jest spadek liczby spółdzielni, które związane są z rolnictwem i działają na obszarach wiejskich. Dotyczy to głównie rolniczych spółdzielni produkcyjnych (spadek z 2089 do 806), gminnych spółdzielni SCH banków spółdzielczych czy też spółdzielni ogrodniczo-pszczelarskich.

Nową branżą spółdzielczości rolniczej, której wcześniej w naszym kraju nie było, są spółdzielnie producentów rolnych. Pod koniec 1988 r. było ich zarejestrowanych 105. Jest to jednak liczba niesatysfakcjonująca.

Udało się obronić swoje zdobycze spółdzielczości spożywców „Społem” pomimo trudnego okresu związanego z transformacją gospodarczą. Znak „Społem”, którego autorem jest Stefan Żeromski, jest dziś najstarszym polskim znakiem handlowym chronionym na obszarze całej Unii Europejskiej. Spółdzielnie spożywców „Społem” zatrudniają około 100 tys. członków i pracowników, a w ramach działalności społecznej i oświatowo-kulturalnej sprawują pieczę nad spółdzielniami uczniowskimi.

Podobny profil działalności prowadzą na obszarach wiejskich spółdzielnie „Samopomoc Chłopska”. Jest ich obecnie prawie 1600. Zrzeszają 240 tys. członków i zatrudniają prawie 90 tys. pracowników. Ich roczne przychody wynoszą ok. 12 mld zł.

W sektorze bankowo-finansowym funkcjonują banki spółdzielcze oraz spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Te dwie instytucje mają narodowy charakter. Obroniły się one przed globalnym kryzysem bankowym. Ich atutem w walce konkurencyjnej z bankami komercyjnymi jest największa struktura (sieć) w Polsce. Obie te instytucje cieszą się zaufaniem swoich klientów. Ta specyficzna więź wciąż się umacnia. Spadek liczby banków spółdzielczych jest następstwem restrukturyzacji bankowości spółdzielczej. Przykładowo, Krakowski Bank Spółdzielczy przyłączył aż 23 banki spółdzielcze. Według stanu na koniec 2008 r. liczba banków spółdzielczych wynosiła 579. Zrzeszały one 2,5 mln członków, obsługując ponad 10 mln klientów w 4199 własnych placówkach. Ich udział w aktywach sektora bankowego wynosił 5,4%. Banki spółdzielcze objęte zostały nadzorem Komisji Nadzoru Bankowego, a po jej likwidacji podlegają nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego.

Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe powstały siedemnaście lat temu. Obsługują one obecnie ok. 2 mld swoich członków w ok. 1770 placówkach w całej Polsce. W 2008 r. udzieliły one 7,3 mld zł tytułem pożyczek i kredytów, zgromadziły depozyty w wysokości 9,75 mld zł, ich aktywa osiągnęły wartość 10,6 mld zł. Realizują ideę samopomocy finansowej, są organizacjami ludzi, a nie kapitału. Stanowią wyłączną własność ich członków.

Kasy biorą także udział w wielu ważnych wydarzeniach kulturalnych, sportowych czy też charytatywnych. Jako instytucje samopomocowe stanowią ważny element zaufania i bezpieczeństwa społecznego. Nie prowadzą działalności bankowej, w związku z czym nie podlegają nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego. Adresatami ich usług są osoby niezamożne. Szczególną rolę w systemie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych pełni Kasa Krajowa. Są one dowodem na to, że spółdzielcza oferta może być dla ludzi atrakcyjna w każdym czasie i w każdych warunkach.

Szczególną rolę w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych odgrywała i odgrywa spółdzielczość mieszkaniowa. Sektor spółdzielczości mieszkaniowej z całą pewnością rozwijałby się bardziej efektywnie, gdyby nie częste zmiany stanu normatywnego, destabilizujące działalność spółdzielni mieszkaniowych.

Trybunał Konstytucyjny często zwracał uwagę, iż część elit politycznych nie rozumie istoty tej formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Spółdzielnie mieszkaniowe, prowadząc działalność deweloperską, budują relatywnie taniej i stają się coraz lepszym zarządcą nieruchomości mieszkaniowej.

Stan polskiej spółdzielczości byłby niewątpliwie lepszy, gdyby ustawodawstwo spółdzielcze było bardziej spójne, a stosunek państwa do spółdzielczej formy gospodarowania bardziej przejrzysty. W ostatnich latach można zauważyć, iż spółdzielnie nie są traktowane jak równoprawne podmioty gospodarcze w porównaniu ze spółkami prawa handlowego. Przekonanie o wyższości formy kapitałowej nad spółdzielczą formą gospodarowania nigdy i przez nikogo nie zostało udowodnione, jednakże funkcjonuje jako pewien stereotyp.

Reasumując, autorzy raportu sformułowali następujące wnioski końcowe:

1. Spółdzielczość jest ważnym elementem systemu społeczno-gospodarczego. Stwarza szansę na aktywność społeczną i zawodową oraz poprawę jakości życia dla wielu ludzi, przyczynia się do rozwoju demokracji i budowy społeczeństwa obywatelskiego. Spółdzielnie wzbogacają i stabilizują rynek oraz wpływają na trwały rozwój społeczno-gospodarczy.
2. Szczególnego zrozumienia i wsparcia ze strony państwa wymagają inicjatywy rozwoju spółdzielni w sferze społecznej, jak opieka społeczna i zdrowotna, opieka nad małymi dziećmi, oświata czy kultura. Ma to szczególne znaczenie w okresie, kiedy państwo z różnych powodów wycofuje się części obszarów życia społecznego.
3. Zaspokajanie przez spółdzielnie potrzeb różnych grup społecznych, potrzeb społeczności lokalnych oraz udział sektora spółdzielczego w systemie społeczno-gospodarczym państwa winny być przedmiotem systematycznych ocen i badań statystycznych. Ostatnie wyniki badań dotyczyły stanu spółdzielczości w 1994 r.
4. Spółdzielczość stanowi odrębny od spółek prawa handlowego system gospodarowania, kierujący się zasadami opracowanymi przez Międzynarodowy Związek Spółdzielczy i uznawanymi przez Międzynarodowe Organizacje (ONZ, Międzynarodowa Organizacja Pracy). Regulacje prawne powinny być zgodne z tymi zasadami.
5. Szczegółnej analizy wymaga system opodatkowania podmiotów spółdzielczych. Główne problemy, jakie pozostają do rozwiązania w tym zakresie, to kwestia wspierania akumulacji kapitału w spółdzielniach, uznanie prawa do promowania członków w transakcjach ze spółdzielnią oraz likwidacja podwójnego opodatkowania. Przywrócenie korzyści ekonomicznych dla członków spółdzielni zwiększać będzie ich aktywność.
6. Uznany prawnie tryb funkcjonowania spółdzielni jako organizacji ukierunkowanej na potrzeby członków uzasadnia promowanie w transakcjach ze spółdzielnią jej członków. Wypłacenie członkom spółdzielni dywidendy z tytułu nadwyżki bilansowej nie jest formą dystrybucji zysków, lecz zwrotem nadpłaty wniesionej przez tych członków.
7. Rozważenia wymaga tworzenie w powiązaniu z systemem podatkowym funduszy i instytucji solidarnościowych, np. promocji, praktyk i szkolenia, rozwoju spółdzielni czy ubezpieczeń wzajemnych. Specyfika działania spółdzielni oparta na współdziałaniu, współpracy i solidarności w pełni uzasadnia powoływanie takich funduszy. Ze względów społecznych uzasadnione jest wspieranie przez państwo tworzenia takich funduszy poprzez odpowiedni system podatkowy.
8. Liczba członków oraz pracowników spółdzielni stanowi wielką strukturę społeczną, która powinna być włączona do dialogu społecznego. Krajowa Rada Spółdzielcza, jako ustawowy reprezentant całego ruchu spółdzielczego, powinna stać się pełnoprawnym członkiem Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, a przedstawiciele spółdzielczości powinni zasiadać w wojewódzkich komisjach dialogu społecznego.
9. Ruch spółdzielczy jako idea wymaga wspierania i promowania. Zadania w tym zakresie wyznaczają dokumenty międzynarodowe, tj. zalecenie nr 193 Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz komunikat Komisji Wspólnot Europejskich o promowaniu spółdzielni w Europie. W świetle tych dokumentów zasadne jest opracowa-

- nie rządowo-spółdzielczego programu promocji spółdzielczości w Polsce, będącej członkiem Unii Europejskiej i Międzynarodowej Organizacji Pracy. Ważną rolę powinna tu odgrywać edukacja obywatelska zaczynająca się od szkoły podstawowej oraz promowanie dobrych wzorców w debacie publicznej,
10. Szczególnie doniosłą kwestią jest opracowanie i wdrożenie programu kształcenia kadr dla spółdzielczości w powszechnym systemie edukacyjnym. Wraz z reformą ustrojową spółdzielczość utraciła wszystkie szkoły średnie, które kształciły kadry na jej potrzeby, a szkoły wyższe straciły zainteresowanie problematyką spółdzielczą (zlikwidowane zostały katedry spółdzielczości).
 11. Biorąc pod uwagę niski wskaźnik mieszkań przypadających na gospodarstwo domowe, zachodzi potrzeba rozwoju budownictwa mieszkaniowego przeznaczonego dla osób o niższych i średnich dochodach, w tym członków oczekujących spółdzielni mieszkaniowych. Rozważenia wymaga więc przygotowanie systemu finansowania budowy mieszkań lokatorskich oraz wynajmowanych, mających charakter zasobów publicznych i zarządzanych na zasadach *non profit* przez spółki publiczne, spółdzielnie osób prawnych albo istniejące spółdzielnie mieszkaniowe. Umożliwi to wykorzystanie posiadanych przez spółdzielnie terenów, ich dochodów z działalności gospodarczej (przy odpowiednim zwolnieniu z podatku) oraz dobrze przygotowanego potencjału inwestorskiego spółdzielni.
 12. Pilną potrzebą jest pełne uporządkowanie przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, uwzględniające wszystkie dotychczasowe wyroki Trybunału Konstytucyjnego.
 13. Poważnym, ale i pilnym problemem do rozwiązania jest kwestia kredytów mieszkaniowych zaciągniętych przez spółdzielnie na przełomie lat 80. i 90 XX w.
 14. Pilną potrzebą jest ochrona spółdzielni jako małych i średnich firm przed nieuczciwą konkurencją ze strony szarej strefy. Przykładowo możliwość sprzedaży przez hurtownie towarów bez faktury powoduje, że duża część zakupionych w ten sposób towarów wprowadzana jest do obrotu poza ewidencją.
 15. Pożądane jest stworzenie formuły umożliwiającej współpracę między spółdzielniami a administracją publiczną. Dobrym rozwiązaniem mogłoby być utworzenie wzorem niektórych państw Unii Europejskiej międzyresortowego sekretariatu ds. spółdzielczości bądź szerzej – ds. gospodarki społecznej.
 16. Zbieżność celów działania spółdzielni i samorządu terytorialnego uzasadnia przygotowanie ustawy o partnerstwie publiczno-społecznym, uwzględniającej wspólne przedsięwzięcia spółdzielczo-samorządowe.
 17. Silna konkurencja rynkowa wymaga od spółdzielni współpracy i integracji międzyspółdzielczej. System prawny powinien tworzyć warunki zachęcające do współpracy i integracji.
 18. Raport o spółdzielczości polskiej oraz rekomendacje stanowią dobrą podstawę do przygotowania nowoczesnej, ale także zgodnej z międzynarodowymi zasadami ustawy – Prawo spółdzielcze.

Część I

CZĘŚĆ OGÓLNA PRAWA SPÓŁDZIELCZEGO

OSOBOWOŚĆ PRAWNA SPÓŁDZIELNI

1. Istota spółdzielni

1.1. Definicja spółdzielni

W każdej ustawie spółdzielczej duże znaczenie ma legalna definicja spółdzielni, tradycyjnie zawarta w przepisie art. 1. W definicji tej ustawodawca starał się odzwierciedlić istotę spółdzielni w nawiązaniu do tzw. kluczowych zasad rocdzelskich, stanowiących podstawy ruchu spółdzielczego, albo inaczej mówiąc, standardy obowiązujące w światowym ruchu spółdzielczym. Były one modyfikowane przez Międzynarodowy Kongres Spółdzielczy. Obecnie obowiązuje wersja przyjęta przez Kongres Spółdzielczości, który odbył się w 1995 r. w Manchesterze. Zasadami tymi, określanymi obecnie również jako „deklaracja spółdzielczej tożsamości”²⁰, są: a) zasada dobrowolnego i otwartego członkostwa, b) zasada demokratycznej członkowskiej kontroli, c) zasada ekonomicznego uczestnictwa (współodpowiedzialności) członków, d) zasada autonomii i niezależności, e) zasada oświaty, szkolenia i informacji, f) zasada współpracy między spółdzielniami, g) zasada troski o lokalną spółdzielczość. Zasady te zostały omówione we wprowadzeniu. Są one niezwykle ważne. Według założeń projektu nowej ustawy regulacje spółdzielcze powinny być z nimi zgodne. Członkiem Międzynarodowego Związku Spółdzielczego, z przerwami, jest również nasz kraj, reprezentowany przez cztery organizacje spółdzielcze, będące członkami MZS, tj. Krajową Radę Spółdzielczą, Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową, Krajowy Związek Spółdzielni Pracy oraz KZRSS „Społem”.

Na wspomnianym kongresie oficjalnie ustalono również definicję spółdzielni: „Spółdzielnia jest autonomicznym zrzeszeniem osób, które zjednoczyły się dobrowolnie celem zaspokojenia aspiracji i potrzeb ekonomicznych, kulturalnych i socjalnych poprzez założenie wspólnego demokratycznie zarządzanego przedsiębiorstwa”. Do tej definicji nie nawiązuje jednak definicja spółdzielni zawarta w art. 1 § 1 i 2 pr. sp.

W myśl tego przepisu spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą. Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy spółdzielnia może prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków i ich środowiska. Definicja powyższa odbiega więc zasadni-

²⁰ P. Zakrzewski, *Deklaracja spółdzielczej tożsamości*, KPP 2005, z. 1

czo od definicji przyjętej przez Międzynarodowy Kongres Spółdzielczy. Również projekt Platformy Obywatelskiej odbiega od tej definicji.

O definicjach spółdzielni na gruncie wcześniejszych polskich ustaw spółdzielczych była mowa we wprowadzeniu.

W dalszym procesie legislacyjnym konieczne jest usunięcie tej niezgodności, ponieważ może ona doprowadzić do sytuacji, w której Polska utraci członkostwo w MZS. Sytuacja taka miała miejsce w latach 50., kiedy polskie prawo spółdzielcze naruszało jedną z podstawowych zasad spółdzielczych, jaką jest zasada dobrowolności. W tym czasie tworzono rolnicze spółdzielnie produkcyjne z naruszeniem tej elementarnej zasady.

Prowadzenie działalności niegospodarczej (kulturalnej, oświatowej) miało charakter obligatoryjny na gruncie ustawy spółdzielczej z roku 1920, 1961, jak i 1982. Zmiana nastąpiła w 1994 r. To uchybienie próbowano usunąć podczas prac legislacyjnych nad nowym prawem spółdzielczym przygotowywanym w latach 2004–2005 dla Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego. Jak wiadomo, proces ten nie został zakończony, ponieważ Marszałek Sejmu Włodzimierz Cimoszewicz nie skierował uchwalonego przez Komisję Nadzwyczajną projektu do drugiego czytania. Prezydent RP Lech Kaczyński po raz kolejny ponowił prace legislacyjne nad przygotowaniem nowego prawa spółdzielczego, jednak próba ta zakończyła się także fiaskiem. Należy mieć nadzieję, że podobne inicjatywy pojawiają się znowu i zakończą się sukcesem, a treść art. 1 ustawy zostanie zmodyfikowana i będzie zgodna z definicją przyjętą przez MZS.

Definicja spółdzielni, według autora, powinna brzmieć następująco: „Spółdzielnia jest dobrowolnym i samorządnym zrzeszeniem o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym nieograniczonej liczby osób, które zrzeszyły się w celu wspólnego prowadzenia działalności gospodarczej dla zaspokajania swych dążeń i potrzeb ekonomicznych, kulturalnych i socjalnych. Spółdzielnia prowadzi także działalność społeczną na rzecz swych członków, ich rodzin oraz lokalnego środowiska społecznego”. O ile prowadzenie działalności niegospodarczej przez spółdzielnie szczebla podstawowego powinno mieć charakter obligatoryjny, to pewne wątpliwości mogą powstać w odniesieniu do spółdzielni osób prawnych, jak również związków spółdzielczych. W tych dwóch sytuacjach prowadzenie działalności niegospodarczej powinno być uregulowane w statucie, a działalność ta powinna być prowadzona na ściśle określonych zasadach. Można by też przyjąć, że w dwóch wymienionych sytuacjach prowadzenie działalności niegospodarczej na zasadzie wyjątku od zasady ma charakter fakultatywny. Związki Spółdzielcze nie mogą prowadzić działalności gospodarczej, chyba że utworzą spółkę prawa handlowego bądź spółdzielnię osób prawnych. Działalności gospodarczej nie może także prowadzić Krajowa Rada Spółdzielcza.

Zgodnie z definicją ustawową spółdzielnia jest traktowana jak klasyczna korporacja gospodarcza realizująca cele gospodarcze i niegospodarcze. Spółdzielnia różni się od stowarzyszenia, które jest również korporacją, tym, że prowadzenie działalności gospodarczej zespołowo, wspólnie jest zasadniczym jej celem. Głównym celem stowarzyszeń jest natomiast prowadzenie działalności niegospodarczej (idealnej, niezarobkowej), zaś prowadzenie działalności gospodarczej (zarobkowej) może mieć charakter uboczny i może być ona realizowana wyłącznie na zasadach określonych w statucie i tylko przez stowarzyszenia wyposażone w przymiot osobowości prawnej.

Działalność gospodarcza prowadzona przez spółdzielnie służy do zaspokajania potrzeb i interesów ekonomicznych członków spółdzielni. Niekoniecznie tak, jak ma to miejsce w odniesieniu do spółki prawa handlowego, będzie to działalność *stricte* zarobkowa, a więc zmierzająca do osiągnięcia zysków ekonomicznych. Nie można zatem powiedzieć, że w każdym przypadku spółdzielnia jest klasycznym przedsiębiorcą, tak jak spółki prawa handlowego czy spółki osobowe. Przykładowo spółdzielnie mieszkaniowe prowadzą tzw. działalność bezwynikową i nie mogą osiągać żadnych korzyści ekonomicznych kosztem swoich członków. Również spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe prowadzą działalność niezarobkową, mimo że są instytucjami finansowymi, ale w przeciwieństwie do banków spółdzielczych nie prowadzą one działalności nastawionej na osiągnięcie dochodów. Istnieją oczywiście spółdzielnie, które są klasycznymi przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, np. spółdzielnie pracy, z wyłączeniem spółdzielni inwalidzkich, niewidomych, uczniowskich i socjalnych, oraz spółdzielnie rolnicze, do których zaliczamy rolnicze spółdzielnie produkcyjne, spółdzielnie kółek rolniczych i inne zajmujące się działalnością związaną z rolnictwem. W związku z prowadzoną przez nie działalnością gospodarczą nie można ich jednak określić mianem typowych przedsiębiorców, ale co najwyżej mianem producentów rolnych prowadzących zespołowo gospodarstwo rolne.

Należy też mieć na uwadze fakt, że związki spółdzielcze nie mogą prowadzić żadnej działalności gospodarczej. Wyjątek dotyczy spółdzielni osób prawnych, które zaliczamy jednak do spółdzielni szczebla podstawowego. Spółdzielnie osób prawnych w istocie swej najbliższe są spółkom prawa handlowego, a ściślej spółkom z ograniczoną odpowiedzialnością. W spółdzielniach tych udziały i wkłady członkowskie pełnią zupełnie inną funkcję, nie obowiązuje w nich bowiem zasada równości. Ich członkowie mogą posiadać większą ilość udziałów i większą liczbę głosów. W pozostałych spółdzielniach nadal obowiązuje zasada równości w sensie ekonomicznym i prawnym, która sprowadza się do zasady, że każdemu członkowi przysługuje jeden głos, bez względu na posiadaną ilość udziałów.

Związki spółdzielcze są to również spółdzielnie osób prawnych, ale ich członkami mogą być wyłącznie spółdzielnie szczebla podstawowego, którym przysługuje przymiot osobowości prawnej. Przynależność do związków spółdzielczych ma charakter fakultatywny. Są one tworzone oddolnie przez spółdzielnie szczebla podstawowego i prowadzą działalność niegospodarczą (głównie rewizyjną) w stosunku do zrzeszonych w nich członków.

Inną pozycję w stosunku do swoich członków zajmuje Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa, która jest związkiem spółdzielczym, ale prowadzi także działalność gospodarczą na rzecz swoich członków (określa normy dopuszczalnego ryzyka w działalności kas, opracowuje jednolite procedury świadczenia usług i prowadzenia dokumentacji oraz systemy informatyczne, przyjmuje lokaty, udziela pożyczek i kredytów kasom, pośredniczy w przeprowadzaniu rozliczeń). W zakresie działalności gospodarczej Kasa Krajowa pełni funkcję centrali i jest odpowiednikiem nadzorcy finansowego w odniesieniu do swoich członków. Przynależność do Kasy Krajowej członków, którymi są głównie spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, ma charakter obligatoryjny.

Niewątpliwie osobowość prawną ma również Krajowa Rada Spółdzielcza, która reprezentuje wszystkie organizacje spółdzielcze działające w naszym kraju wobec władz