

**PROJEKT W SPRAWIE MODELU
EUROPEJSKIEGO PRZEDSIĘBIORSTWA SPÓŁDZIELCZEGO
ZGŁOSZONY W RAMACH EUROPEJSKIEJ
INICJATYWY OBYWATELSKIEJ**

Piotr Zakrzewski

II Katedra Prawa Cywilnego Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Streszczenie. Artykuł ocenia cele, założenia i treść projektu Krajowej Rady Spółdzielczej w sprawie modelu europejskiego przedsiębiorstwa spółdzielczego, który ma być procedowany w ramach Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej. Celem projektu jest nadanie zasadom Międzynarodowego Związku Spółdzielczego doniosłości prawnej we wszystkich państwach Unii Europejskiej. Słuszność takich posunięć legislacyjnych może być jednak kwestionowana m.in. dlatego, że wspomniane zasady są w głównej mierze reprezentatywne dla jednego nurtu spółdzielczości. Trudno jest także zasadom spółdzielczym, które mają pozaprawną naturę, nadać doniosłość prawną. Interesująca jest natomiast propozycja sformułowania tzw. klauzul ochronnych, np. zakazujących dyskryminacji spółdzielni wobec spółek handlowych.

Słowa kluczowe: spółdzielnia, zasady Międzynarodowego Związku Spółdzielczego, prawo spółdzielcze, europejskie prawo spółdzielcze

**CELE PROJEKTU MODELU EUROPEJSKIEGO
PRZEDSIĘBIORSTWA SPÓŁDZIELCZEGO**

Przedmiotem artykułu jest ocena celów, założeń i treści projektu w sprawie modelu europejskiego przedsiębiorstwa spółdzielczego (dalej eur.przed.spółdz). Inicjatorem tego projektu jest Krajowa Rada Spółdzielcza. Ma on być wniesiony do Komisji Europejskiej przy wykorzystaniu instytucji Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej regulowanej przez postanowienia Traktatu o Unii Europejskiej(TUE)¹, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej² oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie inicjatywy obywatelskiej³. Ogólne warunki skorzystania z tej instytucji określa art. 11 ust. 4 TUE:

Obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby Państw Członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiednie-

¹ Traktat o Unii Europejskiej, t.j. Dz. Urz. UE 2010, C 83/12.

² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tekst jednolity, Dz. Urz. UE 2010, C 83/47

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 w sprawie inicjatywy, Dz. Urz. UE L 65/1.

go wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii. Procedury i warunki wymagane w celu przedstawienia takiej inicjatywy określone są zgodnie z artykułem 24 akapit pierwszy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Warto zaakcentować, że Europejska Inicjatywa Obywatelska daje inicjatorom jedynie możliwość zwrócenia się do Komisji Europejskiej, aby podjęła ona prace legislacyjne nad danym projektem, ale nie daje prawa bezpośredniej inicjatywy ustawodawczej⁴. Projekt znajduje się na wczesnym etapie drogi legislacyjnej⁵. Jego upublicznienie należy wiązać z pracami Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego Sejmu RP VII kadencji⁶. Pomysłodawcy nazwali go mianem projektu rozporządzenia w sprawie modelu europejskiego przedsiębiorstwa spółdzielczego. Jednak na tym etapie procedowania nie może on być formalnie określany mianem projektu rozporządzenia.

Krajowa Rada Spółdzielcza wskazuje na korzyści wynikające z zainicjowania wspomnianej procedury. Ma to stanowić sygnał dla krajowego ustawodawcy, że polski ruch spółdzielczy nie zgadza się z działaniami prowadzonymi, jak to ujęto w uzasadnieniu projektu „do likwidacji spółdzielczości w Polsce oraz w innych krajach członkowskich Unii Europejskiej”. Obawy dotyczące stanu spółdzielczości w Polsce są wynikiem po pierwsze niezadowolającego stanu prawnego, a po drugie podjętych prac legislacyjnych, których efekt będzie – zdaniem inicjatorów – zdecydowanie negatywny dla spółdzielni. Ocena taka jest bardzo surowa, ale zarówno na tle obowiązujących, jak i projektowanych przepisów dotyczących spółdzielni można dostrzec niekiedy rozwiązania dla nich niekorzystne, czy wręcz je dyskryminujące w porównaniu ze spółkami handlowymi (do zagadnień tych powrócę poniżej). Można się więc częściowo zgodzić z diagnozą sformułowaną przez Krajową Radę Spółdzielczą o niezadowolającym stanie obowiązującego prawa spółdzielczego, a także o tym, że niektóre z projektów ustaw spółdzielczych złożonych w Sejmie RP VII kadencji zawierają niekiedy niekorzystne dla spółdzielni regulacje.

Powyżej wymieniony cel nie jest jednak jedynym, który w założeniu projekt w sprawie modelu europejskiego przedsiębiorstwa spółdzielczego ma realizować. Treść jego Preambuły potwierdza, że jest nim także nadanie zasadom Międzynarodowego Związku Spółdzielczego (dalej MZS) doniosłości prawnej przez zapewnienie zgodności prawa spółdzielczego państw członkowskich Unii Europejskiej (dalej UE) oraz prawa spółdzielczego na poziomie UE z międzyna-

⁴ Zob. A.B. Capik, A. Gniewek, Wprowadzenie do prawa Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej, s. 23–24. <http://www.euroinfo.krakow.pl/upload/Europejska%20inicjatywa%20obywatelska%20-%20B.%20Capik%20A.%20Gniewek.pdf> [7.10.2015 r.].

⁵ Ze względu na początkowy etap procedury legislacyjnej podjętej w ramach Europejskiej Inicjatywy Spółdzielczej tekst projektu w sprawie modelu europejskiego przedsiębiorstwa spółdzielczego jest dostępny jedynie w Krajowej Radzie Spółdzielczej.

⁶ W momencie składania artykułu do druku Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego Sejmu RP VII kadencji zakończyła prace nad projektem nowego prawa spółdzielczego (Druki nr 980, 1005), nie przyjmując projektu prawa spółdzielczego.

rodowymi zasadami spółdzielczymi. Świadczą o tym pkt. 1, 12, 15, 17 i 18 Preambuły projektu, przy czym ostatni z nich przewiduje, że palącym problemem europejskiego prawa spółdzielczego jest brak kompleksowości europejskiego prawa spółdzielczego. Kolejny punkt Preambuły projektu, tj. pkt. 27 wskazuje, że celem jest także stworzenie spójnego, konsekwentnego i przemyślanego systemu prawa spółdzielczego w Europie.

STRUKTURA I TREŚĆ PROJEKTU W SPRAWIE MODELU EUROPEJSKIEGO PRZEDSIĘBIORSTWA SPÓLDZIELCZEGO

Przechodząc do oceny wspomnianych celów należy w pierwszej kolejności przedstawić strukturę i w pewnym uproszeniu treść projektu w sprawie modelu europejskiego przedsiębiorstwa spółdzielczego. Składa się on z dwóch części. Pierwszą tworzy rozbudowana licząca 27 punktów Preambuła, w której zawarto cel proponowanej regulacji, czyli zagwarantowanie zgodności prawa spółdzielczego państw europejskich z zasadami Międzynarodowego Związku Spółdzielczego przez nadanie im doniosłości prawnej (pkt. 1, 12, 15, 17 i 18 eur.przed.spółdz), wskazano na nierówne (dyskryminujące) położenie spółdzielni (pkt. 2, 4–5 eur.przed.spółdz), znaczenie gospodarcze spółdzielni (pkt. 3, 6, 14, 26 eur.przed.spółdz), specyfikę spółdzielni (pkt. 6, 7, 24–25 eur.przed.spółdz), dotychczasowe i projektowane regulacje EU dotyczące spółdzielni (pkt. 8–9, 13–14, 18–21 eur.przed.spółdz), zakres podmiotowy projektu (pkt. 22 eur.przed.spółdz) oraz jego kolejny cel (27 eur.przed.spółdz), tj. stworzenie spójnego, konsekwentnego i przemyślanego systemu prawa spółdzielczego w Europie.

Druga część projektu zawiera przepisy wyznaczające przyszły model europejskiego przedsiębiorstwa spółdzielczego. Przepisy ogólne zawierają: definicję spółdzielni (art. 1 ust. 1 eur.przed.spółdz), realizują jeden z celów rozporządzenia, tj. nadanie międzynarodowym zasadom spółdzielczym rangi prawa europejskiego, którego krajowe prawo spółdzielcze nie może naruszać (art. 1 ust. 2 eur.przed.spółdz) oraz tzw. klauzule ochronne (klauzule ochronne I, II, III i IV – art. 2 eur.przed.spółdz). Kolejne przepisy, tj. art. 3–33 eur.przed.spółdz dotyczą poszczególnych instytucji typowych dla spółdzielni, w szczególności: podstawy prawne jej działania (art. 3 eur.przed.spółdz), członkostwo (art. 4 eur.przed.spółdz), postępowanie wewnątrzspółdzielcze (art. 5 eur.przed.spółdz), organy spółdzielni (walne zgromadzenia, rada, zarząd, rozdział 4 projektu, art. 6–9 eur.przed.spółdz), gospodarka i fundusze spółdzielni (art. 10 eur.przed.spółdz), przekształcenia organizacyjne (art. 11 eur.przed.spółdz), poszczególne postacie normatywne spółdzielni: rolnicze spółdzielnie produkcyjne (art. 12 eur.przed.spółdz), spółdzielnie kółek rolniczych i inne spółdzielnie zajmujące się działalnością rolną (art. 13 eur.przed.spółdz), spółdzielnie pracy (art. 14 eur.przed.spółdz), spółdzielnie rzemieślnicze (art. 15 eur.przed.spółdz), spółdzielnie uczniowskie (art. 16, 17 eur.przed.spółdz), spółdzielnie gminne i spółdzielnie spóżywców (art. 18

eur.przed.spółdz), spółdzielnie energetyczne (art. 19 eur.przed.spółdz), spółdzielnie sportowe (art. 20 eur.przed.spółdz), spółdzielnie mieszkaniowe (art. 21 eur.przed.spółdz), banki spółdzielcze (art. 22 eur.przed.spółdz), unie kredytowe (art. 23 eur.przed.spółdz), spółdzielnie socjalne (art. 24 eur.przed.spółdz), zasady lustracji i lustratorzy (art. 26, 27 eur.przed.spółdz), organizacje spółdzielcze: działalność organizacji spółdzielczych (art. 28, 29 eur.przed.spółdz), Krajowy Samorząd Spółdzielczy (art. 30–32 eur.przed.spółdz), wejście projektu w życie i jego stosowanie (art. 33 eur.przed.spółdz).

Regulacje te nie mają, więc kompleksowego charakteru, ale tworzą co najwyżej zwięzły trzon przyszłego prawa spółdzielczego w UE (zob. pkt. 27 Preambuły eur.przed.spółdz). W zakresie nieuregulowanym w projekcie państwa członkowskie mają obowiązek dążyć do przyjęcia spójnego i konsekwentnego prawa spółdzielczego zgodnego z międzynarodowymi zasadami spółdzielczymi (tzw. klauzula ochronna IV, art. 2 ust. 4 eur.przed.spółdz).

OCENA CELÓW PROJEKTU W SPRAWIE MODELU EUROPEJSKIEGO PRZEDSIĘBIORSTWA SPÓLDZIELCZEGO

Jak było to już sygnalizowane powyżej, cel pierwszy projektu, jakim jest nadanie zasadom MZS doniosłości prawnej, realizują art. 1 ust. 2 i art. 2 ust. 1 eur.przed.spółdz (klauzula ochronna I). Z pierwszego z przywołanych przepisów wynika, że zasady te uzyskują doniosłość prawa europejskiego, tj. zasad prawnych UE w odniesieniu do europejskich przedsiębiorstw spółdzielczych. Docelowo naruszenie ich przez prawo krajowe państw członkowskich UE powoduje, że to ostatnie nie znajdzie zastosowania, a na jego miejsce wejdą odpowiednie przepisy rozporządzenia. Powyższą regulację uzupełnia wspomniany art. 2 ust. 4 eur.przed.spółdz.

Propozycja nadania przez projekt międzynarodowym zasadom spółdzielczym rangi zasad europejskiego prawa spółdzielczego nasuwa szereg zastrzeżeń i pytań, w szczególności dotyczących ich treści i natury. Projekt nie określa treści międzynarodowych zasad spółdzielczych. Powstaje więc pierwsza wątpliwość, a mianowicie, w jaki sposób ją ustalić? Aktualnie zasady MZS zawarte są w jego statucie w wersji zaaprobowanej przez walne zgromadzenie 11 kwietnia 2013 r., w szczególności zaś w pkt. IV wspomnianego dokumentu noszącym nazwę *Co-operative Principles*⁷. Oznacza to, że do wspomnianego dokumentu należy sięgać, dążąc do ustalenia treści zasad.

Powstaje w związku z tym pytanie, o skutki nadania przez projekt międzynarodowym zasadom spółdzielczym charakteru zasad europejskiego prawa spół-

⁷ <http://ica.coop/sites/default/files/attachments/ICA%20Bylaws%20-%20updated%202013%-20-%20English.pdf> dostęp [7.10.2015]. Zasady zostały przyjęte na Kongresie MZS w Menczesterze w 1995 r., zob. szerzej P. Zakrzewski, *Zasady Międzynarodowego Związku Spółdzielczego*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, 2005, z. 1, s. 281 i nast.

dzielczego? Wydaje się, że będziemy mieli w tym wypadku do czynienia z odesłaniem do zbioru pozaprawnych wartości i reguł, które składają się na treść tych zasad i które to wartości i reguły uzyskają doniosłość prawną. Będzie to więc odesłanie prawne do swoistej „spółdzielczej klauzuli generalnej” wyznaczonej przez treść międzynarodowych zasad spółdzielczych, podobnie jak Kodeks cywilny⁸ odsyła do zasad współżycia społecznego. Powstaje wątpliwość legislacyjna, czy poprawne jest odesłanie przez prawodawcę europejskiego do zasad wyznaczanych przez prywatnoprawne zrzeszenie, jakim jest MZS?

W odpowiedzi na przytoczoną wątpliwość można zaproponować inne rozwiązanie, ale ono także zawodzi, choć z innych przyczyn. Być może należałoby *expressis verbis* umieścić treść zasad w projekcie, nadając im doniosłość normatywną w bezpośredni sposób, a nie na drodze odesłania do nich? Wyeliminowałyby to zastrzeżenia, zarówno te związane z ustalaniem ich treści, jak i te natury legislacyjnej. Jednak także ta propozycja rodzi wspomniane już obiekcje. Jestem zdania, że ogólna treść międzynarodowych zasad spółdzielczych nie pozwala na nadanie im rangi źródeł prawa, niezależnie od tego, jaką przyjęłoby to formę, a mianowicie czy nastąpiłoby to na mocy odesłania, jak proponuje to projekt, czy bezpośrednio w akcie prawnym. Zasady stanowią bowiem jedynie zbiór reguł, w szczególności organizacyjnych, ideowych, ekonomicznych i wartości, a ich ogólnikowość powoduje, że nie nadają się do pełnego przyobleczenia w szaty prawne. Powinny być one natomiast dla ustawodawcy punktem odniesienia przy tworzeniu prawa spółdzielczego respektującego te reguły i wartości. Niektóre z nich będą wprowadzone do ustawy spółdzielczej na mocy tzw. przepisów dyspozytywnych, czyli takich, których obowiązywanie spółdzielnia może wyłączyć w statucie, a nieliczne za pomocą przepisów bezwzględnie wiążących, a jeszcze inne powinny być zaadaptowane w ramach swobody statutowej, o ile taka będzie wola jej członków.

Występują także kolejne argumenty przeciwko proponowanym rozwiązaniom. Nadanie międzynarodowym zasadom spółdzielczym doniosłości prawnej w taki sposób, jaki zakłada projekt, oznaczałoby *de lege ferenda*, że wiele polskich spółdzielni działałoby wbrew nim, a ustawa z 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (dalej pr.spółdz)⁹ stałaby się z nimi częściowo niezgodna. Ilustruje to następujący przykład. Zasada trzecia MZS, nazywana zasadą ekonomicznego udziału członków przewiduje m.in., że:

Członkowie przeznaczają nadwyżki na jeden względnie wszystkie wymienione cele: dalszy rozwój ich spółdzielni, o ile to możliwe przez tworzenie funduszy rezerwowych, z których przynajmniej część jest niepodzielna, popieranie pojedynczego członka proporcjonalnie do (wartości) jego obrotu ze spółdzielnią i poparcie innej działalności zatwierdzonej przez członków¹⁰.

⁸ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 121, 827, z 2015 r. poz. 4, 397, 539, 1137.

⁹ T.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1443, z 2015 r. poz. 201, 838, 891, 1166.

¹⁰ Zob. P. Zakrzewski, *op. cit.*, s. 295.

Restrykcyjne przestrzeganie tej zasady oznacza zakaz podziału nadwyżki między członków z wyjątkiem przypadku, w którym będzie się ona dokonywała stosownie do obrotu, jaki członek miał ze spółdzielnią. Problem jednak polega na tym, że ta klasyczna spółdzielcza reguła podziału zysku może być zastosowana, gdy spółdzielnia oferuje usługi jedynie członkom. Tymczasem nieliczne typy spółdzielni tak działają. Należą do nich m.in. spółdzielnie mieszkaniowe i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Wiele natomiast typów spółdzielni także tych, które wprost wymienia projekt, np. spółdzielnie spożywców (art. 18 eur.przed.spółdz) czy banki spółdzielcze (art. 22 eur.przed.spółdz), opiera swoją działalność na oferowaniu usług nie tylko członkom. Dla nich przyjęcie rozwiązań zaproponowanych w zasadzie trzeciej MZS, a także w art. 1 ust. 2 i art. 2 ust. 1, art. 2 ust. 4 eur.przed.spółdz oznacza zakaz podziału nadwyżki między członków stosownie do wniesionych udziałów. Natomiast artykuł 77 § 2 pr.spółdz, który aktualnie pozostawia do ustalenia w statucie spółdzielni zasad podziału nadwyżki bilansowej, byłby sprzeczny z przywołaną zasadą trzecią MZS i projektowanymi przepisami, o ile pozwalałby na inne wykorzystanie nadwyżki bilansowej niż to precyzuje wspomniana zasada MZS. Restrykcyjne zastosowanie wspomnianej trzeciej zasady spółdzielczej ograniczyłoby więc autonomię tych spółdzielni, praktycznie eliminując podział nadwyżki między członków i tym samym powodując, że działalność gospodarcza w formie prawnej spółdzielni miałyby się z celem. Przykład ten pokazuje, że współczesne formy i sposoby działania spółdzielni wykraczają poza ramy wynikające z zasad spółdzielczych MZS. Ich przestrzeganie przez spółdzielnie nie może być więc narzucone za pomocą reguł prawnych.

Trzeba mieć także na uwadze, że międzynarodowe zasady spółdzielcze MZS nie są jedynymi zasadami spółdzielczymi, a ruch spółdzielczy, choć w podstawowym zakresie oparty na tych samych założeniach (np. samorządność, samodzielność, samoopowiedzialność), pozostaje jednak do pewnego stopnia zróżnicowany i wykazuje pewne odmienności, np. gdy chodzi o realizację zadań społecznych, podział zysku czy fundusze spółdzielni. Obok MZS można tu wymienić inne światowe zrzeszenia spółdzielcze i zasady spółdzielcze, np. World Council of Credit Unions i International Raiffeisen Union. Zasady MZS nie cieszą się, także jednakowym uznaniem w państwach UE. Znaczące jest, że prawodawca europejski tworząc Rozporządzenie Rady WE nr 1435/2003 z 22 lipca 2003 r. o statucie Spółdzielni Europejskiej¹¹ nie zawarł w jego treści odwołania do zasad MZS. Obserwacja ta także przemawia przeciwko proponowanym rozwiązaniom.

Jeżeli chodzi o ocenę kolejnego celu, jakim jest stworzenie spójnego, konsekwentnego i przemyślanego systemu prawa spółdzielczego w Europie (pkt. 27), to należy zaznaczyć, że art. 2 ust. 4 eur.przed.spółdz modyfikuje ten

¹¹ Dz. Urz. WE nr L 207 z 18 VIII 2003 r., s. 1. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej Polskie wydanie specjalne rozdz. 17, t. 1, s. 280.

cel, a mianowicie chodzi jedynie o stworzenie trzonu tego systemu, a w pozostałym zakresie projekt rozporządzenia nakłada na państwa członkowskie obowiązek samodzielnego stworzenia krajowego prawa spółdzielczego zgodnego z międzynarodowymi zasadami spółdzielczymi. Proponowane przepisy stanowią w znacznym stopniu powtórzenie polskich, zaczerpniętych z obowiązującej i wymagającej rychłej zmiany lub głębokiej nowelizacji ustawy z 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (por. odpowiednio m.in. art. 6 eur.przed.spółdz i art. 35 pr.spółdz, art. 7 eur.przed.spółdz. i 36 § 1 pr.spółdz, art. 4 ust. 2 eur.przed.spółdz i art. 18 § 2 pkt. 6 pr.spółdz, art. 10 eur.przed.spółdz i art. 67 pr.spółdz). Nie nawiązują natomiast do obowiązującej europejskiej regulacji z zakresu prawa spółdzielczego, tj. rozporządzenia Rady WE nr 1435/2003 z 22 lipca 2003 r. o statucie Spółdzielni Europejskiej. Tymczasem wydaje się, że to ten akt prawny UE powinien być punktem wyjścia do tworzenia zrębów europejskiego prawa spółdzielczego.

Zauważyć trzeba także, że w wielu państwach europejskich prawo spółdzielcze odznacza się wysokością jakością, co jest m.in. wynikiem rozbawnej reakcji ustawodawcy na wyzwania, przed którymi stają spółdzielnie w tych państwach. Jako przykłady można wymienić niemieckie i fińskie prawo spółdzielcze. To ostatnie jest wręcz uznawane za wzorcowe¹², przy czym gdy chodzi o kwestie kapitałów, udziałów i zysków, to przepisy te w zdecydowany sposób pozostają w opozycji do wspomnianej trzeciej zasady spółdzielczej MZS. Powstaje więc wątpliwość, czy wszystkie państwa członkowskie UE byłyby zainteresowane podjęciem przez Komisję Europejską działań legislacyjnych dotyczących materii zawartej w projekcie.

KLAUZULE OCHRONNE

Projektowany akt prawny zawiera w swej treści m.in. cztery tzw. klauzule ochronne. Klauzula ochronna I przewiduje zastosowanie przepisów projektu w razie sprzeczności prawa spółdzielczego państw członkowskich z międzynarodowymi zasadami spółdzielczymi. Klauzula ochronna II ustanawia zakaz nadzoru państwowego lub ministerialnego. Klauzula ochronna III mieści obowiązek samorządu terytorialnego do wspierania oraz popierania rozwoju spółdzielni działających na ich terenie. Klauzula ochronna IV przewiduje dążenie państw członkowskich do oparcia przepisów na międzynarodowych zasadach spółdzielczych.

Koncepcję zamieszczenia klauzul ochronnych w projekcie uważam za bardzo interesującą i wartą rozwinięcia. Nie wszystkie klauzule oceniam jednak pozytywnie. Klauzule I i IV z przyczyn przedstawionych powyżej nie zasługują na akceptację. Popieram drugą i z pewnym zastrzeżeniem trzecią klauzulę ochronną, a to ze względu na konstytucyjne zasady swobody działalności gospodarczej i nakazu jednakowego traktowania podmiotów (art. 22 i 32 ust. 1

¹² Zob. J. Jankowski, *Słowo wstępne*, w: *Fińskie Prawo Spółdzielcze*, Warszawa, 2002, s. 3.

Konstytucji RP¹³). Uważam, że klauzula ochronna III może być częściowo sprzeczna z tymi zasadami konstytucyjnymi.

Podstawowe zasady spółdzielcze służą spółdzielniom jako wskazówki, z pomocą których wprowadzają one swoje wartości do praktyki funkcjonowania¹⁴. Nie nadają się one jednak do bezpośredniego włączenia do aktu prawnego, ale powinny być inspiracją do tworzenia przepisów prawnych. Opierając się na tych założeniach można zaproponować poszerzenie propozycji klauzul ochronnych, które będą czerpały swoje inspirację z zasad spółdzielczych. Propozycje klauzul ochronnych oraz ich przejawy ujmę w punktach.

1. Z definicji spółdzielni w ujęciu MZS oraz częściowo z zasady trzeciej MZS wynika postulat zachowania tożsamości spółdzielni, czego konsekwencją powinna być klauzula tożsamości spółdzielni (por. pkt. 6, 7, 24–25 Preambuły eur.przed.spółdz). Oto jej konsekwencje:

a) definicja spółdzielni powinna podkreślać jej specyficzny cel i sposób działania, ale jednocześnie obejmować wszystkie działające i zróżnicowane w praktyce typy spółdzielni¹⁵,

b) należy ułatwić zakładanie spółdzielni, w szczególności przez regulację nadającą spółdzielni przed rejestracją czytelny status prawny (tj. spółdzielnia w organizacji będąca jednostką organizacyjną pozbawioną osobowości prawnej, ale ze zdolnością prawną) oraz obniżyć do dwóch liczbę osób wymaganą do utworzenia spółdzielni,

c) utworzenie spółdzielni nie może być uzależnione od zgody organu administracyjnego, ale co najwyżej rozpoczęcie działalności przez spółdzielnie kredytowe może wymagać zezwolenia,

d) należy postulować tworzenie rozwiązań prawnych z zakresu prawa administracyjnego, podatkowego, które będą wspierały rozwój spółdzielni zaliczanych do tzw. trzeciego sektora gospodarki, tj. podmiotów niezorientowanych na maksymalizację zysku,

e) konsekwencje tożsamości spółdzielni powinny wystąpić m.in. w prawie podatkowym, a mianowicie celowe jest wprowadzenie rozróżnienia między zyskiem, czyli tą częścią przychodu, która powstaje w wyniku obrotu między spółdzielnią i jej klientami niebędącymi jej członkami, a nadwyżką bilansową, która jest przychodem powstałym na skutek obrotu między spółdzielnią i jej członkami. Postulat ten jest podnoszony także na tle europejskiego prawa spółdzielczego¹⁶. Ustawa z 16 września Prawo spółdzielcze posługuje się wprawdzie

¹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, z 2001 r. nr 28, poz. 319, z 2006 r. nr 200, poz. 1471, z 2009 r., nr 114, poz. 946.

¹⁴ P. Zakrzewski, *Deklaracja Spółdzielczej Tożsamości*, Kwartalnik Prawa Prywatnego, 2005, z. 1, s. 295.

¹⁵ Dobrym przykładem jest § 2 fińskiego prawa spółdzielczego. Co-operatives Act, 28.12.2001 r., nr 1488/2001. Zob. także *Fińskie prawo spółdzielcze*, Warszawa, 2002.

¹⁶ H. Henry, *Model ustawodawstwa europejskiego*, w: *90 lat prawa spółdzielczego*, Biuletyn Instytutu Stefczyka, nr. 5, 2010, s. 62; por. także M. Wrzolek-Romańczuk, *Podjęwane i pożądane inicjatywy nowelizacji prawa spółdzielczego w minionym dwudziestoleciu*, w: *90 lat prawa*

pojęciem „nadwyżka bilansowa”, które przeciwstawia „zyskowi”, ale pozbawione jest ono wspomnianego wyżej znaczenia i nie ma ono zasadniczo przełożenia na dogodne rozwiązania podatkowe.

2. Z definicji spółdzielni w ujęciu MZS oraz z zasady czwartej MZS, tzw. zasady autonomii i niezależności, można wyprowadzić dwie klauzule ochronne, a mianowicie klauzulę autonomii spółdzielni oraz klauzulę niezależności spółdzielni od organów administracji publicznej. Klauzula autonomii przejawia się następująco:

a) prawo spółdzielcze w pełni respektuje swobodę statutową spółdzielni. Okazuje się, że elastyczne prawo spółdzielcze sprzyja przestrzeganiu zasad spółdzielczych w praktyce¹⁷,

b) przekształcanie spółdzielni z mocy prawa w spółki handlowe lub inne formy organizacyjne jest zakazane, a dopuszczalne jedynie na podstawie decyzji członków,

c) spółdzielnia ma zagwarantowaną swobodę kształtowania swojej wewnętrznej struktury organizacyjnej, w tym rezygnację z rady nadzorczej w przypadku tzw. małych spółdzielni,

d) kompetencje organów są ściśle określone. Tylko organ kierowniczy kieruje i reprezentuje spółdzielnię, organ kontrolny jedynie kontroluje jej działalność, a organ uchwałodawczy podejmuje uchwały w najważniejszych sprawach spółdzielni, z tym że statut może dopuszczać poszerzenie kompetencji organów,

e) tzw. spółdzielnie drugiego szczebla, tj. zrzeszające inne spółdzielnie mają swobodę ustalania prawa głosu.

3. Klauzula niezależności przejawia się w sposób następujący:

a) brak wpływu organów administracji publicznej na organizację, kompetencje i zakres działania spółdzielni, w tym także spółdzielni drugiego szczebla,

b) zachowanie samorządnego charakteru lustracji.

4. Klauzula formułująca zakaz nierównego (dyskryminującego) traktowania spółdzielni w porównaniu ze spółkami handlowymi ma wsparcie w treści zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 193, w której wzywa się do równego traktowania spółdzielni¹⁸. Klauzula powinna się przejawiać w zakazie dyskryminacji:

a) należy przeciwdziałać nierównemu traktowaniu spółdzielni w prawie podatkowym (por. pkt. 2, 4, 5 Preambuły eur.przed.spółdz), czego przykłady występują w prawie polskim. Zasady pokrywania strat przez spółdzielnie i spółki handlowe dyskryminują te pierwsze, na co zwraca się uwagę w piśmiennictwie (zob. art. 90 pr.spółdz i art. 7 ust. 5 ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku

spółdzielczego, Biuletyn Instytutu Stefczyka, 2010, nr 5, s. 74; P. Zakrzewski, w: A. Herbet, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Komentarz*, Warszawa, 2014, CH Beck, s. 209.

¹⁷ H. Henry, *op. cit.*, s. 63.

¹⁸ H. Henry, *op. cit.*, s. 58.

dochodowym od osób prawnych, dalej u.pod.os.pr¹⁹)²⁰. Spółdzielnia, która ma udziały w innym podmiocie, np. spółce handlowej i uzyskuje z niej dywidendę, płaci od niej podatek, a w przypadku podobnym, tj. gdy spółka handlowa ma udziały w innej spółce, to jest zwolniona z obowiązku zapłaty podatku od dywidendy w wysokości 19% (art. 22 ust. 4 u.pod.os.pr).

b) niedopuszczalne są regulacje dopuszczają tylko przekształcenie spółdzielni w spółkę handlową, ale nie odwrotnie (zob. art. 203e–203x pr.spółdz²¹).

c) niedopuszczalne są ograniczenia swobody statutowej w większym zakresie niż jest to w spółkach kapitałowych,

d) niedopuszczalne są ograniczenia swobody kształtowania struktury wewnętrznej spółdzielni bardziej restrykcyjne niż jest to w przypadku spółek kapitałowych,

e) niedopuszczalne jest ograniczanie swobody działalności gospodarczej prowadzonej przez spółdzielnie bardziej restrykcyjne niż w przypadku spółek kapitałowych. Przykładowo spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe objęte zostały porównywalnym do banków prowadzącym działalność, m.in. w formie spółki akcyjnej nadzorem publicznoprawnym sprawowanym przez Komisję Nadzoru Finansowego (zob. art. 60 nast. ustawy z 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (dalej u.skok)²², ale zakres czynności, jakie kasa może podejmować na rzecz członków, pozostał nadal określony wąsko (art. 3 u.skok), w przeciwieństwie do banków,

f) należy przeciwdziałać nierównemu statusowi prawnemu spółdzielni i spółek handlowych na obszarze regulacji dotyczących rachunkowości,

g) niedopuszczalne są arbitralne, ustawowe ograniczenia prowadzenia działalności przez tzw. spółdzielnie drugiego szczebla,

h) niedopuszczalne jest zbyt szerokie określenie prawa członków do informacji o sprawach spółdzielni, ponieważ może to godzić w interesy spółdzielni i stanowić zagrożenia dla ich działalności.

5. Na podstawie zasady trzeciej MZS, tj. zasady ekonomicznego udziału członków, można zaproponować klauzulę wsparcia tworzenia funduszy spółdzielni. Oto jej przejawy:

a) kapitał wnoszony do spółdzielni przez członków może mieć postać zarówno wpłat, jak i aportów,

b) dopuszczalne jest oprocentowanie udziałów,

¹⁹ T.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 851, 915, 1138, 1146, 1215, 1328, 1457, 1478, 1563, 1662, z 2015 r. poz. 73, 211, 933, 978, 1166, 1197, 1259, 1296.

²⁰ Zob. G. Bierecki, *Idealne prawo spółdzielcze powinno wszystkich satysfakcjonować*, w: *90 lat prawa spółdzielczego*, Biuletyn Instytutu Stefczyka, 2010, nr 5, s. 82; A. Jedliński, *Perspektywy rozwoju prawa spółdzielczego*, w: *Kierunki zmian prawa spółdzielczego w Polsce*, Zeszyty Senackie, 2014, nr 22, s. 13

²¹ Zob. A. Jedliński, *op. cit.*, s. 14.

²² T.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1450, z 2015 r. poz. 978, 1158, 1259.

c) zagwarantowana jest swoboda tworzenia funduszy rezerwowych, z których część jest niepodzielna, w tym m.in. tzw. minimalny fundusz udziałowy, fundusz odpraw dla ustępujących członków, dodatkowy kapitał zakładowy,

d) dopuszczalne jest podwyższanie i obniżanie udziałów i wpłat na udziały,

e) zagwarantowana jest zbywalność udziału przy zachowaniu niezbywalności członkostwa,

f) zakazane jest wywłaszczania członków spółdzielni z majątku spółdzielczego w trakcie przekształceń organizacyjnych spółdzielni,

g) zakazane jest przejmowanie majątku spółdzielczego przez spółki handlowe w trakcie przekształceń bez ekwiwalentu finansowego dla członków.

6. Na podstawie zasady drugiej MZS, tzw. demokratycznej kontroli członkowskiej, można sformułować klauzulę demokracji, która przejawia się w dążeniu organów spółdzielni do podniesienia stopnia, w jakim członkowie uczestniczą w życiu spółdzielni, w szczególności w walnym zgromadzeniu. Osiągnięciu wspomnianego celu służą, w szczególności uchwały pisemne oraz głosowanie elektroniczne.

KONKLUZJE

Propozycję „europeizację” prawa spółdzielczego uważam za uzasadnioną. Wpisuje się ona w tendencje legislacyjne występujące w UE (zob. pkt. 8, 9, 13, 14, 18–21 Preambuły eur.przed.spółdz.). Z tego powodu projekt należy ocenić pozytywnie. Nie przekonują mnie jednak jego cele, tj. ścisłe oparcie europejskiego prawa spółdzielczego na międzynarodowych zasadach spółdzielczych, ponieważ są one zbyt ogólne i w pełni reprezentują tylko jeden nurt spółdzielczy, a ponadto wynikające z nich ramy działalności są dla spółdzielni zbyt krępujące.

Celowe jest natomiast stworzenie fundamentu europejskiego prawa spółdzielczego wraz z katalogiem klauzul ochronnych. Trzeba zaznaczyć jednak, że projektowane przepisy nawiązują do obowiązującego polskiego, a nie załączków europejskiego prawa spółdzielczego. Projektowane rozwiązania należałoby, więc znacząco zmienić i uzupełnić stosownie do poczynionych powyżej uwag tak, aby uwzględniały one specyfikę nie tylko polskich spółdzielni, ale i spółdzielni europejskiej uregulowanej w rozporządzeniu Rady WE nr 1435/2003 z 22 lipca 2003 r. o statucie Spółdzielni Europejskiej. Szersze poparcie na forum europejskim ma szansę uzyskać propozycja klauzul ochronnych wyprowadzonych z międzynarodowych zasad spółdzielczych, które jednak powinny zostać zmodyfikowane stosownie do sformułowanych wyżej propozycji.

PIŚMIENNICTWO

- Bierecki, Grzegorz. 2010. Idealne prawo spółdzielcze powinno wszystkich satysfakcjonować, [w:] 90 lat prawa spółdzielczego, Biuletyn Instytutu Stefczyka, 5:81–83.
- Capik, Agata B., i Alicja Gniewek, Wprowadzenie do prawa Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej, 1–156.
- Co-operatives Act, 28.12.2001 r., nr. 1488/2001.
- Co-operative Principles <http://ica.coop/sites/default/files/attachments/ICA%20Bylaws%20-%20updated%202013%20-%20English.pdf> dostęp [7.10.2015].
- Fińskie prawo spółdzielcze, 2002. Warszawa, 5–149.
- Hagen, Henry. 2010. Model ustawodawstwa europejskiego, [w:] 90 lat prawa spółdzielczego, Biuletyn Instytutu Stefczyka, 5:53–69.
- <http://www.euoinfo.krakow.pl/upload/Europejska%20inicjatywa%20obywatelska%20-%20B.-%20Capik%20A.%20Gniewek.pdf> [7.10.2015 r.].
- Jankowski, Jerzy. 2002. Słowo wstępne, [w:] Fińskie Prawo Spółdzielcze, Warszawa, s. 3.
- Jedliński, Adam. 2014. Perspektywy rozwoju prawa spółdzielczego, [w:] Kierunki zmian prawa spółdzielczego w Polsce, Zeszyty Senackie, 22:9–19.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, z 2001 r. nr 28, poz. 319, z 2006 r. nr 200, poz. 1471, z 2009 r., nr 114, poz. 946.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr. 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 w sprawie inicjatywy, Dz. Urz. UE L 65/1.
- Rozporządzenie Rady WE nr 1435/2003 z 22 lipca 2003 r. o statucie Spółdzielni Europejskiej Dz. Urz. WE Nr L 207 z 18 VIII 2003 r., s. 1. Dz. Urz. UE, Polskie wydanie specjalne rozdz. 17, t. 1.
- Traktat o Unii Europejskiej, t.j. Dz. Urz. UE 2010, C 83/12.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tekst jednolity, Dz. Urz. UE 2010, C 83/47
- Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 121, 827, z 2015 r. poz. 4, 397, 539, 1137.
- Ustawa z 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze, t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1443, z 2015 r. poz. 201, 838, 891, 1166.
- Ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 851, 915, 1138, 1146, 1215, 1328, 1457, 1478, 1563, 1662, z 2015 r. poz. 73, 211, 933, 978, 1166, 1197, 1259, 1296.
- Ustawa z 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1450, z 2015 r. poz. 978, 1158, 1259.
- Wrzolek-Romańczuk, Małgorzata. 2010. Podejmowane i pożądane inicjatywy nowelizacji prawa spółdzielczego w minionym dwudziestoleciu, [w:] 90 lat prawa spółdzielczego, Biuletyn Instytutu Stefczyka, 5:70–80.
- Zakrzewski, Piotr. 2005. Deklaracja Spółdzielczej Tożsamości, Kwartalnik Prawa Prywatnego, 1:294–296.
- Zakrzewski, Piotr. 2005. Zasady Międzynarodowego Związku Spółdzielczego, Kwartalnik Prawa Prywatnego, 1:277–294.
- Zakrzewski, Piotr. 2014. [w:] A. Herbet, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Komentarz, Warszawa, CH Beck, 1–509.
- Sejm VII Kadencji, druki nr. 980, 1005

DRAFT ON MODEL OF THE EUROPEAN COOPERATIVE COMPANY
DECLARED UNDER THE EUROPEAN CITIZENS' INITIATIVE

Summary. Article assesses the goals, objectives and content of the project of the National Cooperative Council on model of the European cooperative company, which is to be proceeded in the framework of the European Citizens' Initiative. The aim of this project is to give the legal significance to the principles of the International Cooperative Alliance in all European Union countries. The legitimacy of such measures can be questioned, but some of them are very interesting, for example – the proposal of safeguard clauses.

Key words: cooperative, the principles of the International Cooperative Alliance, cooperative Law, European cooperative law