



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IV kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM 10-224-03

Druk nr 2521
Warszawa, 5 lutego 2004 r.

Pan
Marek Borowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

- o zmianie ustawy - Prawo spółdzielcze.

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Ponadto uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Sprawiedliwości.

Z wyrazami szacunku

(-) Leszek Miller

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze

Art. 1. W ustawie z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 58 otrzymuje brzmienie:

„Art. 58. Członek zarządu lub rady odpowiada wobec spółdzielni za szkodę wyrządzoną działaniem lub zaniechaniem sprzecznym z prawem lub postanowieniami statutu spółdzielni, chyba że nie ponosi winy.”;

2) po części II dodaje się część II a w brzmieniu:

„Część II a

Przepisy karne

Art. 267a. Kto, biorąc udział w tworzeniu spółdzielni lub będąc członkiem jej zarządu lub rady albo likwidatorem, działa na jej szkodę,
podlega karze pozbawienia wolności do lat 5 i grzywnie.

Art. 267b. Kto, będąc członkiem zarządu spółdzielni albo likwidatorem, nie zgłasza wniosku o upadłość spółdzielni pomimo powstania warunków uzasadniających według przepisów upadłość spółdzielni,

podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

Art. 267c. Kto, będąc członkiem organu spółdzielni albo likwidatorem, wbrew przepisom ustawy:

- 1) nie poddaje spółdzielni lustracji,
- 2) nie udziela lub udziela niezgodnych ze stanem faktycznym wyjaśnień lustratorowi, nie dopuszcza go do pełnienia obowiązków lub nie przedkłada stosownych dokumentów,
- 3) nie udostępnia członkom spółdzielni protokołu lustracji,
- 4) nie zwołuje walnego zgromadzenia, zebrań przedstawicieli albo zebrań grup członkowskich poprzedzających zebrania przedstawicieli,

podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności.

Art. 267d. § 1. Kto, będąc członkiem organu spółdzielni albo likwidatorem, ogłasza dane nieprawdziwe albo przedstawia je organom spółdzielni, władzom państwowym, członkom spółdzielni lub lustratorowi,

podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 2. Jeżeli sprawca działa nieumyślnie,

podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.”.

Art. 2. Do zdarzeń i stosunków prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się dotychczasowe przepisy.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Przewidziane w ustawie z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848) regulacje prawne dotyczące odpowiedzialności członków zarządu spółdzielni za szkodę wyrządzoną spółdzielni z winy lub zaniedbania tych osób niedostatecznie chronią prawa członków spółdzielni. Stosownie do art. 58 Prawa spółdzielczego, członek zarządu lub rady spółdzielni winny czynu lub zaniedbania, w wyniku których spółdzielnia poniosła szkodę, odpowiada za nie osobiście. Jednakże do odpowiedzialności członków zarządu i rady mają odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu pracy o odpowiedzialności materialnej pracowników (art. 114 K.p. i nast.). Odpowiedzialność pracowników tych organów jest więc ograniczona do wysokości ich trzymiesięcznego wynagrodzenia, chyba że szkoda została wyrządzona umyślnie. Natomiast górną granicę odszkodowania w stosunku do członków zarządu i rady nadzorczej, niezatrudnionych w spółdzielni, stanowi kwota trzykrotnego, miesięcznego wynagrodzenia w spółdzielni za ostatni kwartał.

Obowiązujące Prawo spółdzielcze nie zawiera w ogóle przepisów karnych.

Istniejący stan prawny nie jest dostosowany do aktualnej sytuacji gospodarczej, nie zapewnia bowiem należytej ochrony interesów członków spółdzielni przed zaniedbaniami osób wchodzących w skład organów spółdzielni.

Problem ten został również dostrzeżony przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Już w 1996 r. Rzecznik sygnalizował, że wskazane granice odpowiedzialności materialnej członków organów prowadzących działalność inwestycyjną spółdzielni w istocie nie pozostają w żadnym związku z realną wartością nakładów ponoszonych przez członków na powstanie majątku spółdzielni, przede wszystkim nakładów na budowę domów spółdzielczych. Odpowiedzialność ta

nie równoważy ewentualnych strat wywołanych zaniedbaniami członków tych organów. W praktyce więc przepisy art. 58 Prawa spółdzielczego niezmiernie rzadko są wykorzystywane w celu usunięcia materialnych skutków zaniedbań inwestycyjnych. Tymczasem w aktualnych warunkach ekonomicznych środki finansowe angażowane przez osoby zainteresowane budową mieszkań są bardzo wysokie, co powinno uzasadniać równie intensywną, proporcjonalną ochronę praw tych osób.

Uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich zostały uwzględnione w uchwalonej w dniu 25 lipca 2001 r. ustawie o spółdzielniach. W art. 48 tej ustawy przewidziano nieograniczoną odpowiedzialność członków zarządu i rady nadzorczej za szkody wyrządzone spółdzielni, chyba że nie ponosili oni winy. Ponadto ustawa wprowadzała w rozdziale X przepisy karne.

Ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. nie weszła w życie. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 28 września 2001 r. odmówił jej podpisania i wniósł o ponowne rozpatrzenie (druk nr 3437). Ustawa nie została jednak rozpatrzona przez Sejm z uwagi na upływ jego kadencji. Zaznaczyć należy, że Prezydent nie kwestionował przepisu regulującego odpowiedzialność cywilną członków zarządu i rady nadzorczej. Jedną z wielu przyczyn odmowy podpisania ustawy z dnia 25 lipca 2001 r. były zastrzeżenia dotyczące przepisów karnych, w szczególności Prezydent poddał w wątpliwość sposób określenia w tej ustawie kręgu osób mogących ponosić odpowiedzialność za popełnienie przestępstwa, nie negując wszakże zasadności kryminalizacji czynów godzących w prawidłowe funkcjonowanie spółdzielczości.

W dniu 14 maja 2003 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Ministra Sprawiedliwości wystąpienie, w którym zwrócił się o podjęcie działań legislacyjnych w celu określenia w powszechnie obowiązujących przepisach dotyczących spółdzielczości zasad odpowiedzialności cywilnej i karnej członków zarządów i rad nadzorczych spółdzielni (w tym mieszkaniowych) za szkody spowodowane zaniedbaniami tych osób.

W ocenie Rzecznika istnieje pilna potrzeba wprowadzenia do obowiązującego prawa powyższych uregulowań. Powtarzające się w mediach informacje o postępowaniach upadłościowych wobec spółdzielni mieszkaniowych świadczą o tym, że problem ochrony członków spółdzielni przed szkodami spowodowanymi nieprawidłowym zarządzaniem jej majątkiem nabiera szczególnej wagi. Określone w art. 58 Prawa spółdzielczego zasady odpowiedzialności członków organów spółdzielni nie przedstawiają obecnie znaczenia praktycznego i nie przystają do aktualnych standardów prawnych. Trudno ponadto znaleźć uzasadnienie prawne dla tak znacznego uprzywilejowania organów spółdzielni w zakresie ponoszonej odpowiedzialności za swoje działania, w porównaniu np. z członkami zarządów spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. W tym drugim przypadku zasady odpowiedzialności, tak cywilnej, jak i karnej, zostały szczegółowo uregulowane w przepisach Kodeksu spółek handlowych, i to pomimo tego, że zakres wpływu zgromadzenia wspólników, jako najwyższego organu spółki, na działania jej zarządu i rady nadzorczej, jest porównywalny z uprawnieniami walnego zgromadzenia członków (zebrania przedstawicieli) w spółdzielni.

Powyższe wystąpienie stanowiło bezpośrednią przyczynę podjęcia decyzji o przygotowaniu projektu niniejszej ustawy.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich zainspirowały skargi członków spółdzielni mieszkaniowych. Problem braku należytej ochrony interesów członków spółdzielni przed zaniechaniami osób wchodzących w skład jej organów dotyczy nie tylko tego rodzaju spółdzielni. Przepis art. 58 Prawa spółdzielczego ogranicza bowiem wysokość odszkodowania członków zarządu i rady nadzorczej we wszystkich rodzajach spółdzielni. Zmiany powinny mieć zatem charakter generalny i odnosić się do wszystkich rodzajów spółdzielni. Z tych względów proponuje się, aby były one wprowadzone w akcie normatywnym regulującym funkcjonowanie wszystkich rodzajów spółdzielni, tj. w Prawie spółdzielczym.

Proponowane w art. 1 pkt 1 projektu nowe brzmienie art. 58 Prawa spółdzielczego stanowi powtórzenie regulacji zawartej w ustawie z dnia 25 lipca 2001 r. o spółdzielniach, która nie weszła w życie z omówionych powodów.

Projektowany przepis przewiduje wprowadzenie nieograniczonej odpowiedzialności cywilnoprawnej członków zarządu i rad nadzorczych spółdzielni za szkody wyrządzone spółdzielni, chyba że nie ponoszą oni winy. Proponowana regulacja nie wyłącza zasad pracowniczej odpowiedzialności materialnej wobec członków organów spółdzielni pełniących te funkcje w ramach stosunku pracy (zbieg odpowiedzialności). Wymaga przy tym podkreślenia, że przepis art. 58 Prawa spółdzielczego, w proponowanym brzmieniu, przewiduje tożsamą regulację, jaka już obowiązuje w art. 293 § 1 i art. 483 § 1 Kodeksu spółek handlowych.

Powyższe unormowanie ma być stosowane do zdarzeń i stosunków prawnych powstałych po dniu wejścia w życie projektowanej ustawy. O wyłączeniu zasady bezpośredniego stosowania ustawy zmieniającej przesądza bowiem przepis art. 2 projektu, normujący kwestię intertemporalną. Za takim rozwiązaniem przemawia w szczególności przepis art. 3 projektu, w którym przewidziano krótkie *vacatio legis*.

Proponowane przepisy karne mają na celu penalizację działań członków organów zarządzających majątkiem spółdzielni, które są niezgodne z prawem lub zasadami prawidłowego gospodarowania. Ma to zapewnić ochronę majątku spółdzielni, a tym samym interesów jej członków, przed szkodami spowodowanymi nieprawidłowym i niegospodarnym zarządzaniem tymże majątkiem przez osoby za to odpowiedzialne.

W projekcie proponuje się wprowadzenie odpowiedzialności karnej osób biorących udział w tworzeniu spółdzielni, członków zarządów i rad nadzorczych spółdzielni oraz likwidatorów za działanie na szkodę spółdzielni (art. 267a).

Proponuje się także wprowadzenie odpowiedzialności karnej członków zarządu spółdzielni, w przypadku gdy nie zgłoszą wniosku o upadłość spółdzielni, który to obowiązek wynika z przepisu art. 130 § 4 ustawy – Prawo spółdzielcze,

a także likwidatorów zobowiązanych do działania w powyższym zakresie na podstawie art. 131 tejże ustawy (art. 267b).

Projekt przewiduje odpowiedzialność karną za utrudnianie lub uniemożliwianie przeprowadzania lustracji (art. 267c). Wynika to z potrzeby zapewnienia prawnokarnej ochrony procesowi lustracji spółdzielni, który ma istotne znaczenie dla zapewnienia prawidłowego jej funkcjonowania, zmierzając do ujawnienia ewentualnych uchybień w jej działalności. Konieczne stało się także wprowadzenie odpowiedzialności karnej za ogłaszanie nieprawdziwych danych dotyczących działalności spółdzielni, jak również przedstawienie takich danych organom spółdzielni, władzom państwowym i członkom spółdzielni (art. 267d). Powyższe rozwiązanie powinno pozwolić m. in. na skuteczne ściganie, występujących często w działalności spółdzielni mieszkaniowych, aktów przedstawiania przez zarządy spółdzielni radom nadzorczym lub członkom spółdzielni w czasie walnego zgromadzenia, nieprawdziwych danych (np. dotyczących rzeczywistej wartości nieruchomości nabywanych z przeznaczeniem pod budownictwo mieszkaniowe).

Projektowane przepisy karne w art. 267a, 267b i 267c Prawa spółdzielczego przewidują analogiczne unormowanie jak w art. 585, 586 i 587 Kodeksu spółek handlowych. Jest to podyktowane normatywnym, organizacyjnym i funkcjonalnym podobieństwem prowadzenia działalności w formie spółdzielni oraz w formie spółek handlowych. Proponowane regulacje (wraz z regulacją w zakresie zasad odpowiedzialności cywilnoprawnej) doprowadzą zatem również do zachowania spójności wewnątrz systemu prawa.

Przechodząc do oceny skutków regulacji, wynikających z uchwały Rady Ministrów nr 49 z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.), wskazać należy, co następuje.

Przedmiotowy zakres oddziaływania projektu ustawy obejmuje wszystkie jednostki sektora spółdzielczości (to jest 18682 spółdzielnie według danych Głównego Urzędu Statystycznego, dotyczących stanu na dzień 31 grudnia 2002 r.) oraz obecnych i potencjalnych członków spółdzielni.

Projektowana regulacja wywoła istotne pozytywne skutki w obszarze konkurencyjności spółdzielni, których liczba systematycznie maleje (w latach 1995 – 2002 wystąpił spadek o 5,75%). Przewidziane w projekcie ustawy wprowadzenie przepisów o odpowiedzialności karnej, analogicznych w zasadzie jak odpowiednie unormowania zawarte w Kodeksie spółek handlowych, powinno wpłynąć na poprawę zarządzania i gospodarowania mieniem spółdzielni oraz na wzrost zaufania do spółdzielczej formy działalności.

W innych obszarach rozwoju społecznego i gospodarczego, w tym: rynku pracy, strukturze gospodarki oraz w sytuacji i rozwoju regionalnym przedmiotowa regulacja nie spowoduje istotnych, długookresowych następstw.

Zaproponowane rozwiązania są zgodne z oczekiwaniami Rzecznika Praw Obywatelskich, wskazanymi w powołanym piśmie z dnia 14 maja 2003 r. Konieczność ich wprowadzenia wynika także z kierowanych do Ministra Sprawiedliwości interpelacji poselskich i oświadczeń senatorów.

Projekt ustawy został przekazany, w celu wyrażenia opinii, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, Przewodniczącemu Krajowej Rady Sądownictwa, Prezesowi Naczelnej Rady Adwokackiej i Prezesowi Krajowej Rady Radców Prawnych.

Ponadto projekt ustawy przedstawiono, w ramach konsultacji, Krajowej Radzie Spółdzielczej i Związkowi Rewizyjnemu Spółdzielni Mieszkaniowych Rzeczypospolitej Polskiej, reprezentującym organizacje spółdzielców. Ze względu na cel projektowanej regulacji, dotyczącej jedynie wprowadzenia zasad odpowiedzialności cywilnej i karnej członków zarządów i rad nadzorczych do powszechnie obowiązującego prawa, projekt nie wymaga rozszerzania zakresu konsultacji o inne podmioty zrzeszające i reprezentujące spółdzielców.

Projektowane regulacje zostały także udostępnione za pośrednictwem Internetu na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości.

Proponowana zmiana art. 58 Prawa spółdzielczego dotycząca odpowiedzialności cywilnej uzyskała pozytywną opinię, m.in. Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Przewodniczącego Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego

i Naczelnej Rady Adwokackiej. Do powyższego uregulowania, w części dotyczącej odpowiedzialności cywilnej członków rad nadzorczych spółdzielni, zgłosiły zastrzeżenia Krajowa Rada Spółdzielcza i Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych. Ich zdaniem wprowadzenie proponowanych zasad odpowiedzialności cywilnej nie znajduje uzasadnienia, gdyż w spółdzielniach członkowie rad nadzorczych swoje funkcje sprawują nieodpłatnie.

Krajowa Rada Spółdzielczości i Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych z aprobatą natomiast odniosły się do propozycji wprowadzenia do Prawa spółdzielczego przepisów w zakresie odpowiedzialności karnej.

Proponowane w projekcie przepisy karne nie zostały zaakceptowane przez Naczelną Radę Adwokacką, która uznała je za zbędne, wskazując, że w ramach dotychczasowych unormowań Kodeksu karnego można skutecznie ścigać sprawców nadużyć na szkodę spółdzielni i jej członków. Uwagi do proponowanych przepisów karnych zgłosił także Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. Część tych uwag została uwzględniona.

Projekt wymienionego aktu prawnego nie ma wpływu na dochody i wydatki budżetu sektora publicznego.

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.



**URZĄD
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**

MINISTER
Prof. dr hab. Danuta Hübner

Min. DH- 265/04/DPE/agg

Warszawa, 27.04. 2004 r.

Pan
Aleksander Proksa
Sekretarz Rady Ministrów

Opinia o zgodności projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze, z prawem Unii Europejskiej, wyrażona na podstawie art. 2, ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. Nr 106, poz. 494) przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej, Minister Danutę Hübner, działającą z upoważnienia Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej

W związku z przedłożonym projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze (pismo nr RM-10-224-03. Nowy tekst), pozwalam sobie wyrazić następującą opinię:

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Z poważaniem,

Do uprzejmej wiadomości:
Pan Grzegorz Kurczuk
Minister Sprawiedliwości

