

ZAKRES POSTĘPOWANIA LUSTRACYJNEGO SPÓŁDZIELNI

Marta Stepnowska

I Katedra Prawa Cywilnego
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Streszczenie. Tytuł „Zakres postępowania lustracyjnego spółdzielni” determinuje konieczność uczynienia na wstępie ustaleń, czy w kwestii pojmowania pojęcia „zakres” należy rozumieć: nadzór i kontrolę. Celem artykułu jest ocena zakresu lustracji spółdzielni. Czy wspomniana regulacja wychodząc naprzeciw oczekiwaniom członków spółdzielni mieści w środkach prawidłowej kontroli działalności spółdzielni sprawowanej w ramach systemu organizacji spółdzielczych i organów samorządu spółdzielczego?

Lustracja spółdzielni jest uregulowana w przepisach art. 91-93a ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze. Przy ustaleniu zakresu lustracji należy posłużyć się przyjętym w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07 pojęciem nadzoru. Według obowiązujących przepisów właściwe związki rewizyjne przeprowadzają lustrację w spółdzielniach w nich zrzeszonych. Spółdzielnie niezrzeszone zlecają odpłatne przeprowadzenie lustracji wybranemu związkowi rewizyjnemu lub Krajowej Radzie Spółdzielczej.

Ani związki rewizyjne, ani Krajowa Rada Spółdzielcza nie wykonują z tego tytułu nadzoru nad spółdzielniami. Z wyłączeniem dyskusyjnej problematyki przedstawionej w art. 93a Pr. Spółdz. uznaje, że zakres lustracji spółdzielni sprowadza się do kontroli i trudno ją rozpatrywać w kategorii nadzoru nad spółdzielniami.

Gdy chodzi o kształtowanie przyszłych rozwiązań, autorka nie opowiada się za nadzorem państwowym nad spółdzielniami (zupełnie odrębnym zagadnieniem jest nadzór nad bankami spółdzielczymi i spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi). Celem zmian projektowanych w art. 93a jest Pr. Spółdz. jest ustanowienie rzeczywistej kontroli dokonywanej przez organy administracji państwa nad sposobem dysponowania przez spółdzielnie mieszkaniowe środkami publicznymi poprzez przyznanie ministrowi właściwego ds. budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa obowiązku nadzorowania przyznawanych spółdzielniom środków publicznych.

Słowa kluczowe: spółdzielnia, postępowanie lustracyjne, nadzór, kontrola, związki rewizyjne, Krajowa Rada Spółdzielcza

UWAGI WPROWADZAJĄCE

Po nastąpieniu w Polsce przemian ustrojowych, cały czas trwają prace nad projektami kolejnych, nowych rozwiązań legislacyjnych w zakresie prawa spółdzielczego, w tym kilkakrotnie podejmowane były próby opracowania nowej ustawy prawo spółdzielcze. Niniejsze opracowanie to nie tylko analiza i ocena dotychczasowych rozwiązań, lecz także sformułowanie lub odniesienie się do najnowszych w zakresie postępowania lustracyjnego spółdzielni.

Lustracja spółdzielni jest uregulowana w przepisach art. 91-93a ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze¹. Regulacja ta jest konsekwencją m.in. nowelizacji powyższej ustawy, która dokonała się w ramach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. zmieniającej m.in. ustawę Prawo spółdzielcze z dniem 26 września 1994 r.², ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. zmieniającej m.in. ustawę Prawo spółdzielcze z dniem 22 lipca 2005 r.³, jak również ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. zmieniającej m.in. ustawę Prawo spółdzielcze z dniem 9 września 2017 r.⁴

Celem poniższych uwag jest ocena zakresu lustracji spółdzielni. Czy wspomniana regulacja wychodząc naprzeciw oczekiwaniom członków spółdzielni mieści się w środkach prawidłowej kontroli działalności spółdzielni sprawowanej w ramach systemu organizacji spółdzielczych, organów samorządu spółdzielczego bądź ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego?

KONTROLA I NADZÓR NAD SPÓŁDZIELNIAMI
A POSTĘPOWANIE LUSTRACYJNE

Tytuł „Zakres postępowania lustracyjnego spółdzielni” determinuje konieczność uczynienia na wstępie ustaleń czy w kwestii pojmowania pojęcia „zakres” należy rozumieć: nadzór i kontrolę. Przez kontrolę należy rozumieć weryfikację stanu rzeczywistego z oczekiwanym. Polega ona na sprawdzeniu

¹ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze, Dz.U. z 2017 r., poz. 1560 [dalej cyt.: Pr.Spółdz.].

² Dz.U. Nr 90, poz. 419.

³ Dz.U. Nr 122, poz. 1024.

⁴ Dz.U. poz. 1596. Spółdzielnie istniejące w dniu wejścia w życie ustawy dokonają zmian swoich statutów stosownie do wymagań niniejszej ustawy, w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze. Zgłoszenia do Krajowego Rejestru Sądowego tych zmian spółdzielnie dokonają w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Do czasu zarejestrowania zmian statutów postanowienia dotychczasowych statutów pozostają w mocy, nie dłużej jednak niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy – zob. art. 8. 1. cytowanej ustawy. Por. Projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Druk nr 1533 z 21 kwietnia 2017 r.).

stanu zastanego z oczekiwanym i stanowi podstawę do wyciągnięcia odpowiednich wniosków⁵. Nadzór powiązany jest z częściowym podporządkowaniem, którego treść określa zakres kompetencji organu nadzorującego. Na nadzór składa się – jako element – kontrola, połączona w przypadku wykrycia uchybień z ingerencją w działanie podmiotu kontrolowanego⁶. Nadzór to zespół realizowanych kompetencji, których wpływ na działalność organów podporządkowanych jest bardziej intensywny i bezpośredni, a które mają na celu usunięcie nieprawidłowości i zapobieganie im na przyszłość⁷.

Kontrola to ogół czynności mających na celu zbadanie istniejącego stanu oraz porównanie go ze stanem wymaganym⁸.

Uznaje się, że pojęcie nadzoru ma szerszy zasięg niż kontrola i obejmuje nie tylko kontrolę, lecz także możliwość stosowania określonych środków nadzoru⁹. Przy ustaleniu zakresu lustracji należy posłużyć się uzasadnieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 lipca 2009 r., w którym na gruncie przepisów prawa spółdzielczego przyjęte zostało: „Uprawnienia nadzorcze oznaczają bowiem prawo do kontroli wraz z możliwością wiążącego wpływania na organy czy instytucje. Istotą nadzoru jest wyciąganie konsekwencji z zachowania jednostki podporządkowanej, które jest obserwowane z punktu widzenia określonego kryterium. Organ nadzorczy wyprowadza te konsekwencje, stosując środki nadzoru, którymi są możliwości władczego i jednostronnego oddziaływania na czynności podmiotu nadzorowanego”¹⁰.

Z wyłączeniem dyskusyjnej problematyki przedstawionej w art. 93a Pr.Spółdz. uznaję, że zakres lustracji spółdzielni sprowadza się do kontroli i trudno rozpatrywać go w kategorii nadzoru nad spółdzielniami, chociażby ze względu, że działalność spółdzielni odbywa się w sferze prawa cywilnego.

Zasadą jest, zgodnie z art. 91 § 1 Pr.Spółdz., że każda spółdzielnia ma obowiązek przynajmniej raz na 3 lata poddać się lustracyjnemu badaniu. W stosunku do spółdzielni pozostającej w likwidacji lustrację należy przeprowadzać co rocznie. Lustracja obejmuje badanie legalności, gospodarności i rzetelności całej spółdzielni, zaś szczegółowe cele tego postępowania

⁵ Przedmiot moich rozważań nie obejmuje nadzoru i kontroli banków spółdzielczych i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Zob. W. Gonet, *Nadzór i kontrola w bankach spółdzielczych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 6 (2001), s. 31.

⁶ Tamże.

⁷ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 13, Kolonia Limited, Wrocław 2010, s. 382 n.

⁸ Tamże, s. 378 n.

⁹ Zob. M. Wrzolek–Romańczuk, *Model nadzoru nad spółdzielniami i ich lustracja*, „Kierunki zmian prawa spółdzielczego w Polsce. Zespoły Senackie. Zeszyty” 22 (2014), s. 35.

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07, OTK-A 2009/7/110. Zob. uzasadnienie wyroku pkt 14, gdzie powołano: M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, wyd. 5, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003, s. 93.

określone zostały w art. 91 § 21 Pr.Spółdz. Przedmiotem lustracji jest działalność całej spółdzielni i nie ogranicza się tylko do sprawdzenia, czy spółdzielnia postępuje zgodnie z przepisami i czy nie ma w niej nadużyć, ale ma na celu wszechstronne zbadanie, czy jej działalność jest zgodna z zasadami prawidłowej gospodarki¹¹. Przeprowadzenie lustracji należy do kompetencji związków rewizyjnych, w których spółdzielnia jest zrzeszona. Spółdzielnie niezrzeszone zlecają odpłatnie przeprowadzenie lustracji wybranemu związkowi rewizyjnemu lub Krajowej Radzie Spółdzielczej¹².

Natomiast lustrację związków spółdzielczych, na podstawie przepisów określonych w art. 91-93, przeprowadza Krajowa Rada Spółdzielcza¹³. Związki rewizyjne, ani Krajowa Rada Spółdzielcza, nie wykonują z tego tytułu nadzoru nad spółdzielniami. Lustrator nie wydaje zaleceń, ale wnioski, działa na rzecz członków spółdzielni, lustrator ma odpowiedzieć członkom o kondycji spółdzielni. W każdej spółdzielni i innych podmiotach gospodarczych przeprowadzane są kontrole, ale różnica polega na tym, że odbiorcą wyników jest ktoś inny: audytu – odbiorcą jest rada nadzorcza, kontroli wewnętrznej – odbiorcą jest zarząd, a w przypadku lustracji – odbiorcą są członkowie, a lustracja, oczywiście ma też wartość dodaną dla zarządu.

Mając na względzie właściwą kontrolę, ustawodawca wprowadził art. 91 § 41 Pr.Spółdz. dodany przez art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r., zgodnie z którym, w badaniu lustracyjnym spółdzielni mieszkaniowych lustratorem nie może być osoba będąca członkiem zarządu jakiejkolwiek spółdzielni mieszkaniowej, prokurentem, likwidatorem, a także zatrudniony lub świadczący usługi na rzecz jakiejkolwiek spółdzielni mieszkaniowej główny księgowy, radca prawny lub adwokat. Zakaz ten stosuje się także do innych osób, o ile podlegają członkowi zarządu, likwidatorowi lub głównemu księgowemu¹⁴. Rozwiązanie takie ma zapewnić niezależność osoby przeprowadzającej lustrację działalności spółdzielni mieszkaniowej. Dyskusyjne wydaje się, że zakaz ten dotyczy wyłącznie spółdzielni mieszkaniowej, natomiast

¹¹ M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze, Wydawnictwo Spółdzielcze, Warszawa 1985, s. 181.

¹² W 2016 r. Krajowa Rada Spółdzielcza przeprowadziła ogółem 157 lustracji. W podziale na rodzaje lustracji przeprowadzono 156 lustracji pełnych (w tym 5 poszerzonych o inwestycje) i 1 lustrację częściową (inwestycje). Dane podane na podstawie *Sprawozdania z działalności zespołu lustracji i doradztwa Krajowej Rady Spółdzielczej za 2016*, Krajowa Rada Spółdzielcza, Warszawa 2017.

¹³ Zob. P. Zakrzewski, *Lustracja spółdzielni i kontrola jakości związków de lege ferenda wraz z projektem przepisów prawnych*, w: *Prawo spółdzielcze. Zagadnienia materialnoprawne i procesowe*, red. A. Herbet, J. Misztal-Konecka, P. Zakrzewski, Wydawnictwo KUL, Lublin 2017, s. 159 n. Stosownie do art. 257 § 2 Pr.Spółdz. w 2016 r. Krajowa Rada Spółdzielcza przeprowadziła lustracje w 10 spółdzielczych związkach rewizyjnych czynnych gospodarczo.

¹⁴ Por. Projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw – art. 2.4 (Druk nr 1533 z 21 kwietnia 2017 r.).

w pozostałych branżach członkowie zarządu/rady nadzorczej będą mogli lustrować spółdzielnie tej samej branży.

Zgodnie z art. 93 § 1b Pr.Spółdz., zarząd jest obowiązany co rocznie przekazywać podmiotowi przeprowadzającemu lustrację i walnemu zgromadzeniu informację o realizacji wniosków polustracyjnych. Ponadto możliwość przewidziana w art. 91 § 12 Pr.Spółdz., to jest przeprowadzenie lustracji z własnej inicjatywy wymienionych podmiotów w sytuacji, gdy spółdzielnia mieszkaniowa nie podda się badaniu lustracyjnemu przewidzianemu w art. 91 § 1 i § 11, nie oznacza sprawowania nadzoru, lecz jedynie kontrolę w ramach ruchu spółdzielczego¹⁵.

Stosunki prawne między członkiem a spółdzielnią, a także między spółdzielniami i związkami spółdzielni mają charakter cywilnoprawny, który zakłada równorzędność podmiotów stosunku prawnego, wyklucza zaś stosunek nadrzędności, jako właściwy administracyjnej metodzie regulacji prawnej¹⁶. W mojej opinii, znowelizowane ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz Prawo spółdzielcze, uprawnienia ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej w ograniczonym zakresie stwarzają mu możliwości wykonywania uprawnień Krajowej Rady Spółdzielczej lub związku rewizyjnego, co utrzymuje słusznie utrwalony podgląd o braku nadzoru państwowego¹⁷.

¹⁵ Zob. M. Wrzołek–Romańczuk, *Model nadzoru*, s. 40.

¹⁶ Zob. Taż, *Zmiany w ustawach spółdzielczych wprowadzone ustawą z dnia 3 czerwca 2005 r. Część I*, „Palestra” 7-8 (2005), s. 80 n.

¹⁷ Por. Art. 2.5. projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Druk nr 1533 z 21 kwietnia 2017 r.). Celem zmian projektowych w art. 93a jest ustanowienie rzeczywistej kontroli dokonywanej przez organy administracji państwa nad sposobem dysponowania przez spółdzielnie mieszkaniowe środkami publicznymi. Przepis nakłada obowiązek nadzorowania przyznawanych spółdzielniom środków publicznych na ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (minister występuje do Najwyższej Izby Kontroli z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli, a w zakresie działalności bieżącej – minister występuje do właściwego urzędu państwowego z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli). W przypadku, jeżeli zarząd nie wykona wniosków z przeprowadzonej kontroli w terminie 3 miesięcy, minister składa wniosek o ustanowienie kuratora spółdzielni do właściwego sądu.

UPRAWNIENIA MINISTRA WŁAŚCIWEGO
DO SPRAW BUDOWNICTWA, PLANOWANIA
I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO
ORAZ MIESZKALNICTWA W POSTĘPOWANIU LUSTRACYJNYM

Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa ma prawo żądania informacji, danych i dokumentów, dotyczących organizacji i działalności spółdzielni mieszkaniowych, niezbędnych do dokonywania oceny zgodności z prawem i gospodarności działalności spółdzielni¹⁸. Powyższe kompetencje ministra wynikające z art. 93a § 1 Pr.Spółdz. zostały poszerzone o możliwości domagania się nie tylko danych, ale dokumentów, nie tylko jak dotychczas w przypadku naruszenia prawa przez spółdzielnię, ale również podejrzenia naruszenia. Możliwość wystąpienia przez ministra z wnioskiem o lustrację działalności spółdzielni w przypadku podejrzenia naruszenia prawa przez spółdzielnię ma na celu wyeliminowanie zarzutu podnoszonego przez spółdzielnię mieszkaniową dotyczącego tego, że obecnie minister najpierw dokonuje stwierdzenia naruszenia prawa w celu wystąpienia z wnioskiem o lustrację, a następnie badanie lustracyjne przeprowadzone z wniosku ministra może takich ustaleń nie potwierdzić¹⁹. W przypadku podejrzenia naruszenia prawa przez spółdzielnię mieszkaniową minister może wystąpić do właściwego związku rewizyjnego, w którym spółdzielnia jest zrzeszona, lub do Krajowej Rady Spółdzielczej, z wnioskiem o przeprowadzenie lustracji²⁰. Organy te wszczynają lustrację w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku ministra. Podmiot przeprowadzający lustrację obowiązany jest przesłać protokół z czynności lustracyjnych ministrowi.

Zgodnie z art. 93a § 4 Pr.Spółdz., lustracja przeprowadzana będzie na koszt spółdzielni. Lustracja może obejmować całość albo część działalności spółdzielni albo tylko określone zagadnienia przy uwzględnieniu charakteru zarzutów zgłoszonych przez osobę zainteresowaną. Minister uprawniony będzie do wystąpienia z wnioskiem o lustrację danej spółdzielni nie częściej niż

¹⁸ Do czynności podjętych na podstawie art. 93a ustawy zmienianej w art. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze, po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy art. 93a ustawy zmienianej w art. 3 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

¹⁹ Tak w uzasadnieniu ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze.

²⁰ W 2016 r. Krajowa Rada Spółdzielcza przeprowadziła badania lustracyjne w sześciu spółdzielniach w trybie art. 93a ustawy Prawo spółdzielcze na wniosek Ministra Infrastruktury i Budownictwa. Trzy lustracje zostały rozpoczęte w 2015 r., natomiast trzy pozostałe w okresie sprawozdawczym, zob. *Sprawozdanie z działalności zespołu lustracji i doradztwa Krajowej Rady Spółdzielczej za 2016*, Krajowa Rada Spółdzielcza, Warszawa 2017.

raz w roku. Z uwagi na fakt, iż spółdzielnia obowiązana jest ponieść opłatę za wykonanie badania lustracyjnego, zasadne jest ograniczenie możliwości wnioskowania o przeprowadzenie lustracji nie częściej niż raz w roku.

Dotychczasowy obowiązek informacyjny spółdzielni wobec ministra nie został obwarowany żadną sankcją, zatem spółdzielnia, w wypadku gdyby odmówiła udostępnienia informacji i danych ministrowi, nie naraża się na żadne bezpośrednie działania administracyjnoprawne ministra. Podobnie traktować należy nowe upoważnienie ministra do żądania i analizowania dokumentów. Działania podejmowane przez ministra w ramach uprawnień, o których mowa w art. 93a Pr.Spółdz., nie mogą i nie są podejmowane w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego²¹.

Wniosek ministra o przeprowadzenie lustracji ma charakter fakultatywny. Zgodnie z art. 93a § 7 Pr.Spółdz., minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa może wykonywać uprawnienia Krajowej Rady Spółdzielczej lub związku rewizyjnego wobec spółdzielni mieszkaniowej określone w ustawie, z wyjątkiem określonych w art. 114 i art. 115, jeżeli uprawnień tych nie wykonuje Krajowa Rada Spółdzielcza lub związek rewizyjny.

Przyjęcie takiego rozwiązania uzasadniają kwestie racjonalności podejmowanych w stosunku do spółdzielni działań i ekonomiczne. Niezasadne byłoby bowiem wystąpienie z wnioskiem o lustrację, np. w przypadku, gdy dane zagadnienie było już przedmiotem badania lustracyjnego lub, gdy spółdzielnia ma wyznaczony termin lustracji, o której mowa w art. 91 Pr.Spółdz. Brak jest również podstaw do wystąpienia przez ministra z wnioskiem o lustrację w sytuacji, gdy zgłoszone naruszenie prawa jest niewielkiej wagi i spółdzielnia wyeliminowała to naruszenie (np. zmieniła regulamin, dostosowując jego treść do obowiązujących przepisów prawa) albo podjęła już czynności zmierzające do jego usunięcia.

Mając na względzie powyższą nowelizację i rozszerzenie uprawnień ministra, wydaje się, że uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 lipca 2009 r., w którym kontrola przyznana ministrowi w art. 93a Pr.Spółdz. nie ma charakteru władczego, pozostaje aktualne²².

Nowelizacja z jednej strony może przejawiać się w zwiększeniu efektywności rozwiązań przyjętych w art. 93a Pr.Spółdz., z drugiej zaś – ewentualne wprowadzenie sankcji naruszałoby zasadę samorządności spółdzielni²³.

²¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1257; por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 725/11, Lex nr 1336421.

²² Sygn. akt K 64/07. Zob. K. Pietrzykowski, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 397.

²³ H. Cioch, *Prawo spółdzielcze*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 35; zob. M. Wrzolek–Romańczuk, *Model nadzoru*, s. 42.

Z regulacji art. 93a § 2 Pr.Spółdz., jak i art. 267c pkt 1 Pr.Spółdz. nie można również wywnioskować władczego określenia obowiązków względem podmiotów zobowiązanych do przeprowadzenia lustracji, pomimo przewidzianej odpowiedzialności za jej nieprzeprowadzenie.

USTAWOWE UPRAWNIENIE NADZORCZE ZWIĄZKU REWIZYJNEGO W ZWIĄZKU Z POSTĘPOWANIEM LUSTRACYJNYM

Z przewidzianych w ustawie Prawo spółdzielcze uprawnień związku rewizyjnego mających charakter nadzorczy uznać co najwyżej można regulację art. 114 § 1 pkt 1 Pr.Spółdz.

Zgodnie z art. 114 § 1 pkt 1-3 ustawy, związek rewizyjny, w którym spółdzielnia jest zrzeszona, może podjąć uchwałę o postawieniu spółdzielni w stan likwidacji, jeżeli: działalność spółdzielni wykazuje rażące i uporczywe naruszenia prawa lub postanowień statutu, spółdzielnia została zarejestrowana z naruszeniem prawa, spółdzielnia co najmniej od roku nie prowadzi działalności gospodarczej.

Katalog przypadków, na podstawie których związek rewizyjny może postawić spółdzielnię w stan likwidacji jest zamknięty. W pracach legislacyjnych nad projektami ustaw spółdzielczych wysuwane były zgodne postulaty, aby jako przesłankę likwidacji przymusowej dodać fakt uporczywego uchylania się przez spółdzielnię poddaniu lustracji. Ta propozycja zmiany przepisów zasługuje w pełni na uwzględnienie, gdyż nie można dopuścić do tego, aby spółdzielnie, których władze dopuszczają się nieprawidłowości lub dochodzi w ich działalności do innych uchybień przez wiele lat uchylały się od kontroli lustracyjnych. Postulowana zmiana wzmocniłaby istniejącą ochronę karną przewidzianą już w art. 267c Pr.Spółdz.²⁴

Rażące naruszenie to naruszenie poważne i istotne, odnoszące się z reguły do podstawowych spraw organizacyjnych oraz sposobu, przedmiotu i zakresu gospodarczej działalności spółdzielni. Nie dotyczy to mniejszych uchybień, co do których można poprzestać na zaleceniu odpowiednich środków doradczych (np. uchylenie niecelowych uchwał organów spółdzielni)²⁵. Działanie spółdzielni jest poważne, gdy narusza obowiązujący porządek prawny, a więc godzi w zasadzę praworządności²⁶.

²⁴ Zob. M. Stepnowska-Michaluk, *Likwidacja spółdzielni*, Fundacja na rzecz Polskich Związków Kredytowych – Instytut Stefczyka, Sopot 2009, s. 93.

²⁵ L. Stecki, *Prawo spółdzielcze*, wyd. 4, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa–Łódź 1987, s. 172.

²⁶ A. Mączyński, *Prawo spółdzielcze. Zarys wykładu części ogólnej*, nakładem Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1980, s. 71.

Uporczywe naruszenie należy rozumieć w ten sposób, że niezgodne z prawem lub statutem działanie spółdzielni musi mieć charakter powtarzalny i długotrwały. Jeżeli nieprawidłowe postępowanie władz spółdzielni będzie polegało na uchylaniu się od wykonania obowiązków wynikających z przepisów prawa lub statutu, np. w zakresie wykonywania obowiązków podatkowych, zaleceń polustracyjnych, czy dokumentowania prowadzonej działalności gospodarczej²⁷, to do przypisania uporczywości w działaniu należy w pierwszej kolejności ustalić, czy spółdzielnia miała obiektywną możliwość ich wykonania. Dopiero pozytywne sprawdzenie tej okoliczności daje właściwej nadrzędnej organizacji spółdzielczej podstawę do podjęcia decyzji o postawieniu spółdzielni w stan likwidacji²⁸.

Na związku rewizyjnym (Krajowej Radzie Spółdzielczej) zawsze będzie spoczywał obowiązek wskazania nie tylko konkretnego naruszenia przepisów prawa lub statutu, ale i udowodnienia, że stwierdzone zaniedbania miały charakter poważny i występowały przez dłuższy okres czasu. Dlatego w praktyce przyjmuje się, że przesłanką do przeprowadzenia likwidacji przymusowej jest jedynie takie naruszenie, którego spółdzielnia nie usunęła pomimo wezwania jej przez organizację spółdzielczą, sprawującą nad nią nadzór, w wyznaczonym do tego odpowiednim terminie²⁹. Statut związku nie może zastrzegać dla organów związku uprawnień stanowiących i nadzorczych wobec zrzeszonych spółdzielni, z wyjątkiem określonych w ustawie. Z tego powodu, zlecenie przeprowadzenia lustracji związkowi rewizyjnemu lub Krajowej Radzie Spółdzielczej należy do jego ustawowych obowiązków. Jeżeli ustawa wyrażnie nie przyznaje mu takiego prawa, związek rewizyjny nie ma uprawnień stanowiących i nadzorczych wobec spółdzielni, które są w nim zrzeszone. Spośród uprawnień związku rewizyjnego przewidzianych w przepisach ustawy Pr.Spółdz., za uprawnienie mające charakter nadzorczy (władczy) można by uznać, przewidzianą właśnie w art. 114 § 1 pkt 1 Pr.Spółdz. likwidację przymusową. Związki rewizyjne nie spełniają, tak jak dawniej centralne związki spółdzielcze, funkcji organizacji nadrzędnych nad spółdzielniami³⁰.

²⁷ Słusznie M. Gersdorf wskazuje, że uporczywe niewykonanie zaleceń wynikających ze stwierdzonego przez lustrację naruszenia przez spółdzielnię prawa lub statutu nakłada na związek rewizyjny obowiązek postawienia spółdzielni w stan likwidacji, zob. M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *Prawo spółdzielcze*, s. 197; Tenże, *O nowych rozwiązaniach w prawie spółdzielczym*, Wydawnictwo Spółdzielcze, Warszawa 1983, s. 55; R. Bierzanek, *Prawo spółdzielcze w zarysie*, wyd. 4, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1989, s. 77.

²⁸ M. Stepnowska-Michaluk, *Likwidacja spółdzielni*, s. 94.

²⁹ R. Bierzanek *Prawo spółdzielcze*, s. 77.

³⁰ A. Stefaniak, *Komentarz do ustawy – Prawo spółdzielcze*, w: *Prawo spółdzielcze. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz*, Lex Omega 2014.

KONKLUZJE

Wobec niekwestionowanej w doktrynie prawa zasady cywilnoprawnych stosunków między członkami a spółdzielnią i spółdzielnią a związkami, względami natury systemowej i zasadą samorządności spółdzielni, nie opowiadam się za nadzorem państwowym nad spółdzielniami (poza nadzorem wydatków środków publicznych przez spółdzielnię mieszkaniową – projekt druk 1533). Uprawnienia ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa po ostatniej nowelizacji art. 93a Pr.Spółdz., mimo rozszerzenia katalogu uprawnień, mają charakter fakultatywny i subsydiarny w stosunku do działań Krajowej Rady Spółdzielczej lub związku rewizyjnego. Dodany przepis art. 93a § 7, zgodnie z którym minister może wykonywać uprawnienia Krajowej Rady Spółdzielczej lub związku rewizyjnego wobec spółdzielni mieszkaniowej określone w ustawie, z wyjątkiem przymusowego postępowania likwidacyjnego, jeżeli uprawnień tych nie wykonuje Krajowa Rada Spółdzielcza lub związek rewizyjny. Jeżeli wnioskuję, że działania Krajowej Rady Spółdzielczej, ani związku rewizyjnego nie mają charakteru nadzorczego (poza likwidacją przymusową spółdzielni), tym samym więc takiego kształtu nie uzyskają działania ministra nawet w wyniku powyższej noweli. Na tle propozycji (druk 1533) nasuwa się spostrzeżenie, że działanie ministra ma charakter fakultatywny, ale już podjęte nie jest subsydiarne ze związkiem rewizyjnym czy Krajową Radą Spółdzielczą, a właściwym urzędem państwowym lub Najwyższą Izbą Kontroli.

Przeprowadzenie lustracji powinno obejmować realizację wszystkich ustawowych celów, w tym kontrolę gospodarności, celowości i rzetelności realizacji celów ekonomicznych, jak również prawidłowości realizacji swoich kompetencji przez poszczególne organy statutowe oraz zgodności ich działań z zasadami demokracji spółdzielczej bez narażania członków spółdzielni na nieprawidłowości i zbyt niski poziom ochrony ich praw. Najbardziej uzasadnionym rozwiązaniem powinno być pogodzenie dwóch sprzecznych tendencji w zakresie postępowania lustracyjnego, tj. z jednej i najistotniejszej potrzeby rzetelnej kontroli sprawowanej w ramach ruchu spółdzielczego, z drugiej nadzoru właściwego ministra ograniczonego wyłącznie do kontroli wydatków środków publicznych przez spółdzielnię.

PIŚMIENNICTWO

- Bierzanek, Remigiusz. 1989. *Prawo spółdzielcze w zarysie*. Wyd. 4. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Boć, Jan (red.). 2010. *Prawo administracyjne*. Wyd. 13. Wrocław: Kolonia Limited.
- Cioch, Henryk. 2011. *Prawo spółdzielcze*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

- Gersdorf, Mirosław, i Jerzy Ignatowicz. 1985. *Prawo spółdzielcze. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, Wydawnictwo Spółdzielcze.
- Gersdorf, Mirosław. 1983. *O nowych rozwiązaniach w prawie spółdzielczym*. Warszawa: Wydawnictwo Spółdzielcze.
- Gonet, Wojciech. 2001. „Nadzór i kontrola w bankach spółdzielczych.” *Przegląd Prawa Publicznego* 6:31–41.
- Mączyński, Andrzej. 1980. *Prawo spółdzielcze. Zarys wykładu części ogólnej*. Kraków: nakładem Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Pietrzykowski, Krzysztof. 2008. *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Stecki, Leopold. 1987. *Prawo spółdzielcze*. Wyd. 4. Warszawa–Łódź: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Stefaniak, Adam. 2014. „Komentarz do ustawy – Prawo spółdzielcze.” W *Prawo spółdzielcze. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz*. Lex Omega.
- Stepnowska-Michaluk, Marta. 2009. *Likwidacja spółdzielni*. Sopot: Fundacja na rzecz Polskich Związków Kredytowych – Instytut Stefczyka.
- Wierzbowski Marek, i Aleksandra Wiktorowska. 2003. „Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego.” W *Prawo administracyjne*, red. Marek Wierzbowski, 93–94. Wyd. 5. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Wrzolek–Romańczuk, Małgorzata. 2014. „Model nadzoru nad spółdzielniami i ich lustracja.” *Kierunki zmian prawa spółdzielczego w Polsce. Zespoły Senackie. Zeszyty* 22:35–45.
- Wrzolek–Romańczuk, Małgorzata. 2005. „Zmiany w ustawach spółdzielczych wprowadzone ustawą z dnia 3 czerwca 2005 r. Część I.” *Palestra* 7-8:79–92.
- Zakrzewski, Piotr. 2017. „Lustracja spółdzielni i kontrola jakości związków de lege ferenda wraz z projektem przepisów prawnych.” W *Prawo spółdzielcze. Zagadnienia materialno-prawne i procesowe*, red. Andrzej Herbet, Joanna Misztal–Konecka, i Piotr Zakrzewski, 151–166. Lublin: Wydawnictwo KUL.

SCOPE OF LUSTRATION OF THE CO-OPERATIVE SOCIETY

Summary. The term “scope of lustration of co-operative society” determines whether the term “scope” have to be understood as: supervision and control. The aim of the article is to assess the scope of the co-operative’s lustration. Does the above-mentioned regulation meet the expectations of co-operative members in the means of proper control of the activities of co-operatives held within the framework of co-operative organizations and co-operative self-governments? The survey of co-operatives is governed by the provisions of Art. 91-93 and the Act of September 16th 1982 *Co-operative Law*. Determining the scope of lustration should be based on the justification of the judgment of the Constitutional Court of July 15th 2009, reference number K 64/07 – the concept of supervision. According to the applicable legislation, inspection associations conduct lustration in their associated co-operatives. Non-commissioned co-operatives outsource lustration to a selected audit union or National Co-operative Council. Neither the audit unions nor the International Co-operative Alliance do not supervise co-operatives. Excluding the discussion of issues presented in art. 93a Co-Op.Law. it is recognized that the scope of lustration of the co-operative is reduced to supervision and it is difficult to be considered in the category of supervision of co-operatives.

As far as shaping of future solutions is concerned, the author is not in favor of public supervision over co-operatives (a separate issue is supervision over co-operative banks and co-operative savings and credit unions). The purpose of changes in Art. 93a Co-Op.Law. is to establish a real control by the public administration over the way public housing is managed by granting

the Minister for construction, local planning and land management, the obligation to supervise the co-operative public funds.

Key words: co-operative, lustration, supervision, inspection, audit unions, International Co-operative Alliance