

Przyczynek do 100-lecia uchwalenia Ustawy o spółdzielniach



W październiku bieżącego roku minie 100 lat od uchwalenia ustawy normującej działalność spółdzielni na terenach nowo odrodzonej Rzeczypospolitej Polskiej.

Podzyskaniu niepodległości w 1918 roku pilną potrzebą było opracowanie nowych jednolitych norm ustawowych dla spółdzielni działających w Rzeczypospolitej w różnych systemach prawnych. Rozwiązania przyjęte na terenach trzech zaborów znacznie się różniły. Wiele spółdzielni, głównie rolniczych i handlowych, w I Wojnie Światowej straciło swój majątek i nie prowadziło działalności. To spowodowało, że już w 1919 roku w Ministerstwie Skarbu opracowano pierwszy projekt prawa dla polskich spółdzielni. Projekt wysłano w formie ankiety ważniejszym działaczom spółdzielczym oraz osobom o dużym dorobku i autorytecie wśród spółdzielców. Po analizie zgłoszonych uwag i propozycji opracowano drugi projekt, który, wraz z obszernym uzasadnieniem dr. Bronisława Kuśnierza (część ogólna, str. 30-43) i dr. Bronisława Hełczyńskiego (część szczegółowa, str. 43-122), jako wniosek nagły przedłożony został 11 listopada 1919 roku Sejmowi Ustawodawczemu. Osobno wybrana Komisja Sejmowa rozpatrzyła ów wniosek bardzo szczegółowo i po dokonaniu pewnych zmian, niedotykających jednak naczelných zasad projektu, przedstawiła go Sejmowi 5 października 1920 roku. Sejm uchwalił wniosek komisji 29 października 1920 roku jako Ustawę o spółdzielniach, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 1921 roku. Po ostatecznym ustaleniu granic Państwa moc obowiązująca tej Ustawy rozciągnięto na:

- Ziemie przyłączone na mocy traktatu ryskiego z 1921 roku, tj. województwa: nowogrodzkie, poleskie i wołyńskie oraz powiaty: białowiecki, grodzieński i wołkowyski, a także województwo białostockie – od 1 kwietnia 1922.
- Ziemię wileńską, tj. powiaty: brasławski, oszmiański, święciański, trocki i wileński – od 7 września 1922 roku.
- Górnośląską część województwa śląskiego – od 19 września 1924 roku.
- Ziemię Śląska Cieszyńskiego – od 22 listopada 1938 roku.

Komisji kodyfikacyjnej przewodniczył prof. dr Stanisław Wróblewski, który tak pisał po przyjęciu ustawy przez Sejm:

Wśród nielicznych dotąd przepisów ustawowych, które tworzą zaczątek jednolitego prawa polskiego, ustawa o stowarzyszeniach zarobkowych i gospodarczych, czyli spółdzielniach, jest z pewnością najdonioślejszą dla życia społecznego, bo ujmuje w nomy prawa całość tych objawów życiowych, które się nazywa ruchem spółdzielczym. Znaczenia tego ruchu nie da się dziś jeszcze określić z zupełną ścisłością, bo jesteśmy dopiero w początkach jego rozwoju; faktem jest jednak, że wytworzył on na ziemiach polskich cały szereg potężnych organizacji, że obejmuje coraz to nowe dziedziny życia gospodarczego, że wreszcie w obecnych, trudnych dla Polski czasach społeczeństwo wiąże z dalszym jego rozwojem wielkie – może nawet zbyt wielkie nadzieje.

Obowiązująca od 1 stycznia 1921 r. Ustawa miała również tzw. *lex specialis*, oznaczające, że np. wszystkie spółdzielnie czy stowarzyszenia zarobkowe i gospodarcze istniejące w dniu wejścia w życie Ustawy o spółdzielniach winny do końca 1923 r. dostosować swe statuty do wymogów Ustawy, o ile dążą do celów wymienionych w jej art. 1. Uchwały podejmowane w tej kwestii na walnych zgromadzeniach miały być głosowane zwykłą większością głosów (art. 117), niezależnie od uregulowań statutowych w spółdzielniach – w zdecydowanej większości spółdzielni obowiązuje do dziś zasada większość kwalifikowanej przy zmianie statutu.

Innym przykładem nadzwyczajnego trybu może być art. 127, w którym dopuszczono możliwość, aby mocą rozporządzenia przedłużyć na niektórych terytoriach odpowiedzialność tych członków, którzy wystąpili bądź zgłosili swe wystąpienie ze spółdzielni po 1 sierpnia 1914 r. Ustawa wprowadzała zmiany o fundamentalnym znaczeniu, np. likwidowała odpowiedzialność bezpośrednią członków wobec wierzycieli (art. 119). Co do zasady ograniczono odpowiedzialność

617

DEKRET PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ

z dnia 22 listopada 1938 r.

o rozciągnięciu mocy obowiązującej ustawy o spółdzielniach na odzyskane ziemie Śląska Cieszyńskiego.

Na podstawie art. 55 ust. (2) ustawy konstytucyjnej postanawiam co następuje:

Art. 1. Na odzyskane ziemie Śląska Cieszyńskiego rozciąga się moc obowiązująca ustawy z dnia 29 października 1920 r. o spółdzielniach (Dz. U. R. P. z 1934 r. Nr 55, poz. 495).

Art. 2. (1) Wszelkie zrzeczenia o zmiennym kapitale lub składzie osobowym, dążące wyłącznie do celów, wymienionych w art. 1 ustawy o spółdzielniach, które istnieją prawnie na odzyskanych ziemiach, podlegają z dniem wejścia w życie dekretu niniejszego przepisom ustawy o spółdzielniach.

(2) Zrzeczenia te obowiązane są do dnia 1 stycznia 1940 r. uzgodnić swe statuty z przepisami ustawy o spółdzielniach.

(3) Zrzeczenia, które w powyższym terminie statutów swych nie uzgodnią, zostaną rozwiązane na wniosek Przewodniczącego Rady Spółdzielczej, zgłoszony do sądu rejestrowego. Sąd rejestrowy orzeknie o wniosku w trybie postępowania niespornego.

Art. 3. (1) Wojewoda w porozumieniu z Przewodniczącym Rady Spółdzielczej może w czasie do dnia 1 stycznia 1940 r. rozwiązywać władze (organa) zrzeczeń, wymienionych w art. 2, i ustanawiać w miejsce rozwiązanych władz, władze tymczasowe oraz powoływać na członków władz tymczasowych osoby spośród członków spółdzielni, czynnych na terenie Pań-

stwa, lub spośród organów związków spółdzielni w ilości nie przewyższającej liczby członków władz rozwiązanych. Członkowie ci mogą być odwoływani.

(2) Ustanowieni w trybie ust. (1) członkowie zarządu (dyrekcji) podlegają wpisaniu do rejestru spółdzielni.

Art. 4. (1) Wojewodzie w porozumieniu z Przewodniczącym Rady Spółdzielczej służy prawo zamianowania zarządców przymusowych w stosunku do majątku zrzeczeń, wymienionych w art. 2, znajdującego się na ziemiach odzyskanych, jeżeli siedziba tych zrzeczeń znajduje się poza granicami Państwa Polskiego.

(2) Zarządca przymusowy wykonywa prawa i obowiązki zarządu i rady nadzorczej spółdzielni, wynikające z ustawy o spółdzielniach.

Art. 5. Rada Ministrów może w drodze rozporządzeń wydawać przepisy przejściowe i uzgadniające, związane z rozciągnięciem ustawy o spółdzielniach na odzyskane ziemie.

Art. 6. Wykonanie dekretu niniejszego porucza się Ministrowi Skarbu w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości.

Art. 7. Dekret niniejszy wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Prezydent Rzeczypospolitej: *I. Mościcki*

Prezes Rady Ministrów: *Stawoj Składkowski*
Minister Skarbu: *E. Kwiatkowski*

członków do wysokości udziałów, dopuszczono jednak rozszerzenie odpowiedzialności nawet całym majątkiem, o ile tak stanowił statut (art.14).

Na mocy ustawy powstała Państwowa Rada Spółdzielcza, jako naczelny organ spółdzielczości, w celu, jak to określono, *spółdziałania z rządem w zakresie spraw spółdzielczych* (art. 107). Rada składała się z przedstawicieli ministerstw (7 osób) oraz spółdzielczych związków rewizyjnych, które stanowić miały co najmniej 2/3 składu członków Rady. Przewodniczącego Rady mianował Minister Skarbu spośród urzędników swego ministerstwa.

Ustawa wprowadzała obowiązek rewizji spółdzielni co dwa lata (art. 60), przeprowadzanej przez związki rewizyjne lub Państwową Radę Spółdzielczą, co było szczególnie istotne na skutek różnych rozwiązań prawnych w byłych zaborach. W zaborze pruskim i austriackim rewizję spółdzielni zrzeczonych przeprowadzały związki rewizyjne, a w spółdzielniach niezrzeczonych sądy. W zaborze rosyjskim rewizję przeprowadzały sądy, prawo nie przewidywało tam jednak obowiązkowej rewizji. Uprawnienia do przeprowadzania rewizji nadawała związkom rewizyjnym Państwowa Rada Spółdzielcza, do uprawnień związków rewizyjnych natomiast należało wyznaczanie rewidentów.

Do czasu. W 1934 roku zmieniono ustawę (Dz.U. Nr 38, poz. 342);

wśród wielu zmian była i ta odbierająca Państwowej Radzie Spółdzielczej prerogatywy do nadawania uprawnień związkom rewizyjnym. Odtąd uprawnienia do rewizji nadawał (i odbierał) Minister Skarbu.

Zwiazkom rewizyjnym cofnięto uprawnienie dotyczące wyznaczania rewidentów, odtąd (zmiana art. 61 Ustawy) uprawnienia te nadawać miała Państwowa Rada Spółdzielcza. Statuty związków rewizyjnych zatwierdzać miał Minister Skarbu.

Ciekawe jest zagadnienie dotyczące założenia spółdzielni (Dział II. Postanowienia szczegółowe. Rozdział I. Założenie spółdzielni). W art. 5 ust. 2 możemy przeczytać:

Zarząd spółdzielni zgłosić winien statut, podpisany przez pierwszych członków, do sądu rejestrowego, w którego okręgu spółdzielnia ma mieć siedzibę. Do zgłoszenia dołączyć nadto należy dwa odpisy statutu, tudzież odpisy dokumentów stwierdzających powołanie zarządu i rady nadzorczej. Zgłoszenie podpisują wszyscy członkowie zarządu w formie wierzitelnej.

Sformułowanie: przez pierwszych członków jest czytelne – pierwszych 10 członków (art. 13 ust. 2), natomiast kwestia

wierzytelności podpisu została zostawiona zgodnie z uregulowaniami obowiązującymi w byłych zaborach; i tak w byłym zaborze rosyjskim podpisy wymagały poświadczenia notariusza lub sędziego pokoju, w byłym zaborze pruskim wystarczyło uwierzytelnienie przez urząd gminy, w byłym zaborze austriackim podpisy musiały być legalizowane sądownie lub notarialnie. W noweli ustawy z 13 marca 1934 roku dodano do powyższej treści art. 5 ust. 2:

jak również oświadczenie Rady Spółdzielczej lub związku rewizyjnego (art.60 ust 2) stwierdzające, że celowość założenia spółdzielni oraz że jej zamierzenia gospodarcze, ujawnione w statucie, nie nasuwają zastrzeżeń.

Był to swoisty rodzaj koncesji na założenie spółdzielni. Koncesyjność ta istniała do końca okresu międzywojennego i przez cały PRL. W Ustawie o spółdzielniach i ich związkach z 17 lutego 1961 r., która zastąpiła Ustawę o spółdzielniach z 1920 r., zapis ten brzmiał:

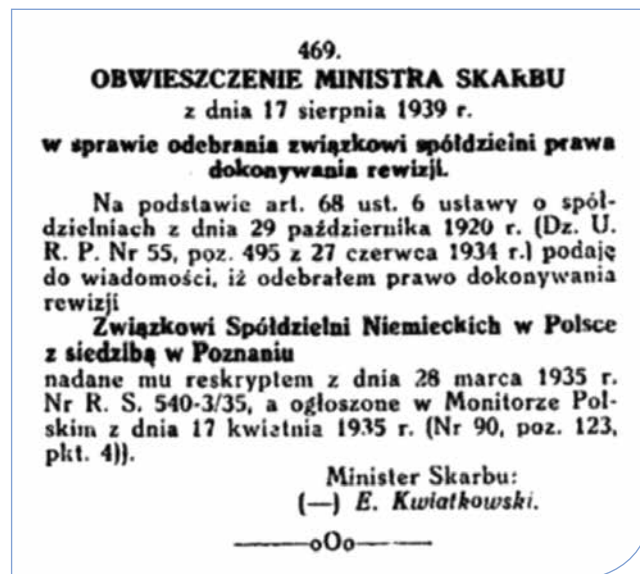
Zarząd lub komisja organizacyjna spółdzielni zgłaszają do właściwego dla jej typu centralnego związku, a w braku takiego związku do centralnego związku wskazanego przez Naczelną Radę, wniosek o wydanie oświadczenia stwierdzającego celowość założenia spółdzielni. Centralny Związek wydaje oświadczenie o celowości po porozumieniu z prezydium właściwej rady narodowej.

Tak więc właściwym decydentem było tu prezydium rady narodowej – brak porozumienia, *de facto* zgody prezydium uniemożliwiał założenie spółdzielni. W Prawie Spółdzielczym opracowanym w okresie Karnawału Solidarności (1980-1981) zapis ten znacznie złagodniono. Po wprowadzeniu stanu wojennego ówczesne czynniki decyzyjne postanowiły, mimo różnych zdań na temat nowej ustawy, przeprowadzić proces legislacyjny na nowo – nową ustawę uchwalono pod nazwą Prawo Spółdzielcze 16 września 1982 roku. Odmowa wydania zaświadczenia o celowości wymagała uzasadnienia i podlegała kontroli sądowej – art. 9 par. 1:

Zarząd spółdzielni może wystąpić do sądu rejestrowego z wnioskiem o wpisanie spółdzielni do rejestru także w razie odmowy przez centralny związek wydania oświadczenia o celowości, jeżeli w odmowie tej dopatruje się naruszenia przepisu art. 6 par. 4. W takim wypadku we wniosku należy wskazać zarzuty stawiane przeciwko odmowie wydania oświadczenia o celowości oraz załączyć do niego tę odmowę.

W kolejnych latach przepis ten stopniowo łagodniał, jednak dopiero na mocy Ustawy z dnia 20 stycznia 1990 roku o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości likwidującej związki spółdzielcze, istniejące prawie pół wieku koncesje na zakładanie spółdzielni przestały istnieć.

Wracając do ustawy z 1920 roku – nie było w niej odniesienia do spółdzielni mieszkaniowych. Tę lukę starano się wypełnić poprzez kolejne nowelizacje, jak wspomniana wyżej z 1934 roku, gdzie w art. 6 dodano ust. 2:



Statut spółdzielni mającej na celu dostarczenie członkom mieszkań winien przewidywać tworzenie funduszu budowlanego, regulować prawa członków do mieszkań, oznaczyć zasady użytkowania mieszkań oraz zasady wpłaty i zwrotu wkładów budowlanych. Za wkład budowlany uważa się sumy wniesione przez członka na pokrycie kosztów związanych z budową lub stosując modne również dzisiaj tzw. wrzutki.

Typową wrzutką było np. umieszczenie w Rozporządzeniu Ministra Skarbu z 8 sierpnia 1925 roku, wydanym w celu wykonania ustawy z 15 lipca 1925 roku o państwowym podatku przemysłowym, definicji spółdzielni mieszkaniowych – w odróżnieniu na przykład od spółdzielni budowlanych (Dz. U. 1925 Nr 82, poz. 560):

§ 88. Za spółdzielnię mieszkaniową uważać należy tylko taką spółdzielnię dla budowy nowych domów mieszkalnych, której majątek pozostaje wyłączną jej własnością, członkowie zaś korzystają jedynie z mieszkań w charakterze wyłącznych lokatorów. Natomiast spółdzielnię, która buduje domy mieszkalne dla swych członków z przepisaniem na nich tytułu własności, zaliczyć należy do spółdzielni budowlanych (przemysłowych lub handlowych).

Sformułowanie to wystarczająco wyjaśnia, że niemożliwe było ustanowienie odrębnej nieruchomości lokalowej w typowej spółdzielni mieszkaniowej. W latach 90. ubiegłego stulecia pojawiały się poglądy, że w okresie międzywojennym też była odrębna własność lokalu w spółdzielniach. Tak, była, ale nie w spółdzielniach mieszkaniowych. Aby otrzymać mieszkanie w spółdzielni budowlanej należało pokryć przypadający na nie koszt budowy – było to ogromne kwoty. Na przykład w Spółdzielni Urzędników Państwowych na warszawskim Żoliborzu było to 25 tys. ówczesnych złotych (wg dzisiejszej wartości pieniądza 500 tys. zł), sama zaliczka na wkład wynosiła 9 tys. zł (obecnie 180 tys.), przy średniej pensji urzędnika 300 zł. W spółdzielniach mieszkaniowych wpisowe wynosiło ok. 5 zł (dzisiaj to 100 zł), a udział, który był formą zaliczki na wkład mieszkaniowy, ok. 250 zł (dziś to 5 tys. zł) – też niemało, biorąc pod uwagę, że opłaty eksploatacyjne, tzw. komorne, wynosiło od lokalu o pow. 60 m² 113 zł miesięcznie.

Ustawa o spółdzielniach ustanawiała również kary grzywny lub

560.

Rozporządzenie Ministra Skarbu

z dnia 8 sierpnia 1925 r.

w celu wykonania ustawy z dn. 15 lipca 1925 r. o państwowym podatku przemysłowym (Dz. U. R. P. № 79 poz. 550).

Na mocy art. 125 ustawy z dn. 15 lipca 1925 r. o państwowym podatku przemysłowym (Dz. U. R. P. Nr. 79 poz. 550) zarządza się co następuje:

Do art. 2, punkt 3 i 4.

§ 1. O ile wymienione w punktach 3 i 4 art. 2 ustawy przedsiębiorstwa, poza zaspokojeniem potrzeb własnego gospodarstwa, dokonywują sprzedaży wydobytych surowców lub wyprodukowanych towarów, względnie wykonywują zamówienia na przerób — podlegają podatkowi przemysłowemu na ogólnych zasadach, przyczem za obrót (art. 5) tych przedsiębiorstw uważa się sumę przychodu brutto osiągniętego ze sprzedaży, wzgl. przerobu.

Do art. 3, punkt 2.

§ 2. Od podatku zwalnia ustawa tylko państwowe koleje żelazne wraz z urządzeniami i przedsiębiorstwami, związanymi z eksploatacją lub budową tych kolei.

Natomiast podlegają podatkowi utrzymywane przez towarzystwa prywatne koleje żelazne z trakcją parową, elektryczną lub konną, a w tej liczbie kolejki miejskie i podmiejskie oraz tramwaje.

Do art. 3, punkt 3.

§ 3. Do przedsiębiorstw użyteczności publicz-

nej zalicza się: wodociągi i kanalizacje, szpitale, laboratoria do badania produktów, zakłady dezynfekcyjne, łaźnie, kąpieliska, rzeźnie, elektrownie, gazownie, telefony, koleje żelazne z trakcją parową, elektryczną lub konną, a w tej liczbie kolejki miejskie i podmiejskie oraz tramwaje.

Do art. 3, punkt 3, 8 i 9.

§ 4. Przedsiębiorstwa należące do związków samorządowych, a niewymienione w punktach 3, 8 i 9 art. 3 ustawy, jak np. sklepy hurtowe i detaliczne, apteki, piekarnie i t. p. podlegają podatkowi na zasadach ogólnych.

Do art. 3, punkt 6.

§ 5. Internaty przy zakładach naukowych, z wyjątkiem utrzymywanych na koszt Państwa i związków samorządowych, o ile nie podpadają pod ulgę przewidzianą w punkcie 13 art. 3 ustawy, podlegają podatkowi przemysłowemu.

Do art. 3, punkt 7.

§ 6. Przedsiębiorstwa handlowe i przemysłowe utrzymywane przez instytucje społeczne, oświatowe i dobroczynne, a niewymienione w punkcie 7 art. 3 ustawy, podlegają podatkowi przemysłowemu na zasadach ogólnych.

Do art. 3, punkt 11.

§ 7. Prowadzone przez mieszkańców wsi prace i zajęcia rzemieślnicze, dorożkarstwo, furmanstwo i rybołówstwo, nie odpowiadające warunkom wymienionym w punkcie 11 art. 3 ustawy, podlegają podatkowi przemysłowemu na ogólnych zasadach, przyczem przedsiębiorstwa prowadzone przez właścicieli przy współudziale najwyżej jednego członka

aresztu dla członków organów spółdzielni bądź likwidatorów niewykonujących jej przepisów – np. za nieprowadzenie rejestru członków, zaciąganie kredytu bez zgody walnego zgromadzenia, niezgłoszenie spółdzielni do upadłości przez likwidatora itp. Takiej samej karze podlegał przedsiębiorca, który używał nazwy „spółdzielnia”, mimo że jego firma nie była spółdzielnią (art. 114). Nazwa „spółdzielnia” była prawnie chroniona. Orzekane przez sąd rejestrowy kary pieniężne z mocy ustawy wpływać miały do Skarbu Państwa i być użyte na cele ruchu spółdzielczego, stosownie do uchwały Państwowej Rady Spółdzielczej (art. 110). W art. 51 ustawy z 1920 roku przewidziano instytucję Zebrania Przedstawicieli dla spółdzielni liczących ponad 500 członków, dziś, z wielką szkodą dla spółdzielni i jej członków, już nie istniejącą w spółdzielniach mieszkaniowych. Przynotuję na koniec obszerny komentarz przewodniczącego komisji kodyfikacyjnej w tej sprawie:

Institucja ta wprowadzona w b. zaborze rosyjskim przez prawo rosyjskie znalazła tam zarówno zwolenników, jak i stanowczych przeciwników. Ci ostatni twierdzą, że skasowanie walnych zgromadzeń utrudniłoby krzewienie idei spółdzielczości, gdyż odsunięcie członka od udziału w obradach nad sprawami spółdzielni powoduje u niego zanik zainteresowania się jej rozwojem, niszczy poczucie wzajemnej łączności członków na gruncie wspólnych interesów gospodarczych i przeszkadza szybszemu uspołecznieniu się szerokich warstw ludności w drodze zaprawienia ich do pracy zbiorowej oraz wyrobienia u nich poczucia wspólnej odpowiedzialności za wyniki wspólnie prowadzonej gospodarki. Wszystkie te słuszne zresztą argumenty nie

są w stanie zmienić faktu, iż w spółdzielniach o bardzo wielkim składzie liczebnym walne zgromadzenia nie tylko nie przynoszą spodziewanych po nich owoców, lecz przeciwnie, wywierają wpływ raczej ujemny na rozwój tych spółdzielni. W spółdzielniach takich, jak wykazuje doświadczenie, na walne zgromadzenia zjawia się nieraz tylko szczupłe grono członków interesujących się sprawami spółdzielni i wtedy oczywiście walne zgromadzenia nie wywierają bynajmniej na ogół stowarzyszonych tego zbawiennego wpływu, jakiego oczekują od nich przeciwnicy zebrania przedstawicieli. W tych wypadkach jednak nie przynoszą one przynajmniej szkody. Gorzej jest – a jest to objaw częstszy – gdy albo walne zgromadzenia są bardzo liczne i wtedy obrady ich cechuje niezwykła chaotyczność, albo też na walne zgromadzenia przybywa wprawdzie nieznaczna, ale za każdy razem inna część członków, którzy nie znając przebiegu obrad na poprzednich zgromadzeniach, wznawiają sprawy już kilkakrotnie przedyskutowane i przegłosowane. I w jednym, i drugim wypadku członkowie nieobznajmieni należycie ze statutem uchwalają nieraz wnioski z nim sprzeczne, a nie orientując się w sprawach spółdzielni albo przyjmują bezkrytycznie wszystkie wnioski jej władz, albo też równie bezkrytycznie głosują za wnioskami wysuniętymi przez osobistych antagonistów tych władz. W porównaniu z takimi walnymi zgromadzeniami zebrania przedstawicieli o niewielkim składzie osobowym, dobrane spośród światlejszych członków, przybywających na zebrania w niezmiennym składzie w czasie trwania kadencji w niezmiennym komplecie, w o wiele wyższym stopniu gwarantują umiejętne kierownictwo sprawami spółdzielni.

100 lat po uchwaleniu Ustawy o spółdzielniach komentarz ten niestety nadal jest aktualny. ■