

Warszawa, dnia 17 lutego 1999 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanego
do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niekonstytucyjności
ustawy z 16 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o waloryzacji udziałów
członkowskich w spółdzielniach (sygn. K.36/98)

Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie, że art. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach i zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 108, poz. 683) nadający nowe brzmienie artykułowi 5 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 83, poz. 373, z późn.zm.), w części stwierdzającej, że "*ustalone w nim terminy stosuje się bez względu na datę ustania członkostwa*", narusza art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji RP.

Ustawa z 30 sierpnia 1991 r. miała na celu stworzenie podstaw prawnych dla przywrócenia realności ekonomicznej udziałów członkowskich wniesionych do spółdzielni w latach 1944-1990, które utraciły wartość na skutek inflacji. Zgodnie z art. 1 ustawy, miało to nastąpić poprzez przeniesienie na fundusz udziałowy części funduszu zasobowego, nie przekraczającej 50% stanu tego funduszu na dzień otwarcia bilansu 1991 r., na podstawie uchwały walnego zgromadzenia, podjętego do 31 sierpnia 1992 r. (wg ustawy zmieniającej z 30 stycznia 1992). Walne zgromadzenie określało sposób przeprowadzenia waloryzacji, albo zgodnie z przepisami ustawy albo według innych, ustalonych przez ten organ zasad, z zachowaniem wymogów ustawowych zawartych w art. 2 ust. 3. Waloryzacja przeprowadzona zgodnie z ustawą (art. 2 ust. 1 i 2), polegać miała na przeliczeniu udziałów wniesionych na dzień 31 grudnia danego roku w relacji: przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce społecznej w 1990 r. do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce społecznej w roku, którego dotyczy waloryzacja.

W przypadku, gdy kwoty wynikające z waloryzacji udziałów nie przekraczały 50% funduszu zasobowego, mogły podlegać waloryzacji również wpłaty na fundusz zasobowy wnoszone w latach 1990-1991, z zachowaniem zasad określonych w art. 4 ustawy. Zgodnie z art. 4¹ ustawy, jeśli waloryzacji nie dokonano w wyżej określonym terminie lub waloryzacja dokonana na podstawie przepisów ustawy nie objęła 50% funduszu zasobowego, walne zgromadzenie spółdzielni (oprócz spółdzielni pracy, które otrzymały majątek nieodpłatnie na podstawie ustawy z 1990 r. o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości) mogło w terminie do 30 czerwca 1993 r. podjąć uchwałę o waloryzacji udziałów członkowskich z pozostałego funduszu przeznaczonego na waloryzację na podstawie samodzielnie przyjętego wskaźnika przeliczeniowego, przy zachowaniu proporcjonalności do dotychczas zastosowanych wskaźników przeliczeniowych.

Art. 5 ust. 1 omawianej ustawy, w jej pierwotnym brzmieniu zastrzegał, że kwoty udziałów przeniesione z funduszu zasobowego nie mogły być wypłacone przed upływem 5 lat od daty podjęcia przez walne zgromadzenie uchwały o waloryzacji udziałów. Odłożenie w czasie wypłat kwot stanowiących waloryzację udziałów było niezbędne dla zgromadzenia przez spółdzielnie wolnych środków pieniężnych na realizację tego celu, bez naruszenia kondycji ekonomicznej spółdzielni. Jednocześnie ust. 2 w tymże artykule stanowił, że członkowie uczestniczą w pokrywaniu strat spółdzielni do wysokości zadeklarowanych udziałów, z uwzględnieniem kwot przeniesionych z funduszu zasobowego.

Ustawa o waloryzacji udziałów członkowskich w pierwotnym brzmieniu, nie ustalała jednakże trybu wypłaty zwaloryzowanych kwot udziałów, po upływie 5 lat, o których wyżej mowa. Nie odsyłała w tej kwestii do postanowień art. 19 - 21 ustawy - Prawo spółdzielcze w odniesieniu do wypłaty ponadobowiązkowych (przekraczających określoną w statucie ilość, którą członek winien zadeklarować) udziałów członkom spółdzielni ani do postanowienia art. 26 tej ustawy w odniesieniu do wypłaty udziałów osobom, których członkostwo w spółdzielni ustało w danym roku bilansowym.

W związku z powyższym, osoba, której członkostwo w spółdzielni ustało przed upływem 5 lat od daty uchwały walnego zgromadzenia o waloryzacji udziałów, uprawniona była do otrzymania jednorazowej

wypłaty kwoty przeniesionej z funduszu zasobowego celem dokonania tej waloryzacji. Nominalną wartość udziałów, nie uwzględniającą waloryzacji, byłby członek spółdzielni winien natomiast otrzymać, zgodnie z art. 26 § 1 Prawa spółdzielczego:

- według stanu obowiązującego do 26 września 1994 r. - na podstawie zatwierdzonego bilansu tego roku, w którym członek przestał należeć do spółdzielni - w ciągu miesiąca od dnia zatwierdzenia bilansu przez walne zgromadzenie,

- według stanu obowiązującego od ww. daty tj. od wejścia w życie ustawy zmieniającej z 7 lipca 1994 r. - na podstawie zatwierdzonego sprawozdania finansowego za rok, w którym członek przestał należeć do spółdzielni - w trybie i terminach określonych w statucie spółdzielni.

Jak sądzę, dopuszczalne prawnie było podjęcie przez walne zgromadzenie spółdzielni uchwały w kwestii sposobu wypłaty kwot przeniesionych z funduszu zasobowego na waloryzację udziałów członkowskich, po upływie zastrzeżonego ustawą pięcioletniego okresu, jednocześnie z podjęciem uchwały o waloryzacji, względnie równoczesne wprowadzenie w tej kwestii stosownego zapisu w statucie spółdzielni.

Co do statusu prawnego statutu spółdzielni, należy podzielić od dawna już prezentowany w doktrynie jak też w nowszym orzecznictwie pogląd o cywilnym, umownym charakterze tego dokumentu. Stronami statutu-umowy są spółdzielnia reprezentowana przez odpowiednie organy oraz członkowie tej spółdzielni. Postanowienia statutu są zatem wiążące wyłącznie dla członków spółdzielni i byłych członków, którzy uczestniczyli w uchwalaniu konkretnych zapisów statutu osobiście bądź przez wybranych przedstawicieli (w spółdzielniach, w których walne zgromadzenie zastąpione jest przez zebranie przedstawicieli członków).

Ustawą z 7 lipca 1994 r. o zmianie ustawy - Prawo spółdzielcze oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 90, poz. 419), dodano w art. 5 ust. 1 omawianej ustawy drugie zdanie o treści: "Kwoty te są wypłacane na zasadach i w terminach określonych w statucie spółdzielni". Ustawa zmieniająca wchodziła w życie z dniem 1 stycznia 1995 r., czyli w znacznym odstępnie czasowym po ostatecznych terminach waloryzacji określonych w ustawie o waloryzacji udziałów członkowskich. Wprowadzony w art. 5 ust. 1 cytowany wyżej przepis, obowiązywał spółdzielnie, które wcześniej nie dokonały w statutach stosownych postanowień, do uczynienia tego po wyżej wskazanej dacie. Zmiany w sferze wewnątrzspółdzielczych stosunków umownych nie mogły wszakże dotyczyć osób, którzy już nie byli członkami spółdzielni.

Dla potwierdzenia powyższego poglądu przytoczyć można uchwałę Sądu Najwyższego, sygn.akt III CZP 5/98 z 3 kwietnia 1998 r. (publik. Monitor Prawniczy 1998/10/399), która stanowi: "Osoba, której członkostwo w spółdzielni ustało przed dokonaniem zmiany jej statutu, na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z 30.8.1991 r. o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach i zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 83, poz. 373 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 4 ustawy z 7.7.1994 r. o zmianie ustawy - Prawo spółdzielcze oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 90, poz. 419), może żądać wypłacenia zwaloryzowanego udziału członkowskiego z upływem 5 lat od daty podjęcia przez walne zgromadzenie spółdzielni (zebranie przedstawicieli) uchwały w przedmiocie przeniesienia części funduszu zasobowego na fundusz członkowski (waloryzacja udziałów członkowskich).".

W uzasadnieniu uchwały, SN m.in. stwierdził:

"Statut spółdzielni jest czynnością prawną, zbliżoną w swoim charakterze do umowy, regulującą przede wszystkim ustrój spółdzielni oraz prawa i obowiązki jej członków (art. 5 § 1 ustawy - Prawo spółdzielcze). Osoba wstępująca do spółdzielni przez swój akces poddaje się regułom statutowym. Od chwili przyjęcia do spółdzielni ma wpływ na treść statutu, gdyż osobiście lub przez swoich przedstawicieli może uczestniczyć w jego zmianach. Prawo spółdzielcze w art. 38 pkt 10 zastrzega zmiany statutu do wyłącznej właściwości walnego zgromadzenia (zebrania przedstawicieli). Z chwilą ustania członkostwa byłby członek nie ma jakichkolwiek możliwości wpływania na uchwały walnego zgromadzenia (zebrania przedstawicieli), także dotyczących zmiany statutu.

Przyjmowanie, że spółdzielnia może dokonywać zmian statutu dotyczących uprawnień osób, których członkostwo ustało, prowadziłoby do zanegowania cywilnoprawnego charakteru statutu i przypisania mu cech władczo kształtującego stosunek prawny aktu administracyjnego. Nie ma do tego podstaw. Przepis art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zmianie ustawy - Prawo spółdzielcze oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 90, poz. 419) upoważniający spółdzielnię do statutowego uregulowania zasad i terminów wypłaty zwaloryzowanych kwot udziałów członkowskich, nie zawiera delegacji do obejmowania tymi zasadami i terminami osób, których członkostwo w spółdzielni ustało przed dokonaniem zmiany w statucie.

Takiej delegacji zresztą ustawa nie mogłaby zawierać. (...) przyznanie spółdzielni uprawnienia do zmiany statutu skutecznej wobec osoby, która nie jest już jej członkiem, naruszałoby zasadę równości stron stosunku cywilnoprawnego oraz interes wierzyciela przez jednostronną zmianę wymagalności roszczenia. W konsekwencji przyznanie spółdzielni prawa do jednostronnego kształtowania stosunku prawnego z osobą nie będącą jej członkiem, kłóciłoby się z konstytucyjną zasadą państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Względ na kondycję finansową spółdzielni nie może konkurować z pryncypialną zasadą konstytucyjną".

Odmienne poglądy zaprezentowała grupa posłów, wnosząc kolejny projekt zmiany ustawy o waloryzacji udziałów członkowskich (druk nr 328). Swą inicjatywę ustawodawczą projektodawcy uzasadniali koniecznością ochrony kondycji finansowej spółdzielni, wstrzymaniem (jak określili) "upadłości wielu przedsiębiorstw, prowadzących do załamania lokalnych rynków pracy", jak również koniecznością doprecyzowania przepisu, na tle którego powstawały rozbieżności interpretacyjne, nawet w orzecznictwie sądowym.

Ustawą z dnia 16 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach i zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 108, poz. 683), nadano art. 5 ust. 1 omawianej ustawy następujące brzmienie: "1. Kwoty udziałów przeniesione z funduszu zasobowego nie mogą być wypłacone przed upływem 5 lat od dnia podjęcia uchwały, o której mowa w art. 1 ust. 2. Zasady i terminy wypłat uprawnionym członkom oraz byłym członkom określa statut spółdzielni. Ustalone w nim terminy stosuje się bez względu na datę ustania członkostwa".

Zakwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepis, zawarty w ostatnim, dodanym zdaniu w wyżej cytowanym ustępie i artykule, scharakteryzować można, jako władczą ingerencję ustawodawcy w postanowienia statutów spółdzielni, lekceważącą obowiązek poszanowania spółdzielczej samodzielności i samorządności. Ingerencję taką uzasadniałoby wyłącznie konieczność zapobieżenia działaniu postanowień statutów sprzecznych z Konstytucją i obowiązującymi ustawami. Nie może być natomiast usprawiedliwiona argumentami podnoszonymi w trakcie procesu legislacyjnego poprzedzającego uchwalenie ustawy zmieniającej, o której wyżej mowa, tj. zapewnienia ochrony interesów spółdzielni, jako podmiotów gospodarczych, oraz jej obecnych członków. Argumenty te są nietrafne, głównie z tego powodu, że uchwalona w roku 1991 ustawa o waloryzacji udziałów członkowskich, stworzyła jedynie ramy prawne dla dokonania tej waloryzacji, pozostawiając do autonomicznej decyzji organów spółdzielni przeprowadzenie tej waloryzacji. Rzecznik Praw Obywatelskich przytacza negatywne stanowisko Rządu przedstawione Sejmowi w sprawie projektu omawianej ustawy nowelizującej. Projekt ten został również negatywnie zaopiniowany przez Biuro Studiów i Ekspertyz (opinia z dnia 1.06.1998 r. sporządzona na zlecenie Przewodniczącego Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszaniowej, autorstwa B.Witkowskiej a także z dnia 29.07.1998 r. sporządzoną na zlecenie Posła S.Steca, autorstwa M.Bajor-Stachańczyk).

Należy zgodzić się ze stanowiskiem Wnioskodawcy, że przepis dodany w art. 5 ust. 1 omawianej ustawy, narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego ustanowionego art. 2 Konstytucji, gdyż:

- 1) ingeruje w prawa nabyte przez członków spółdzielni przed rozwiązaniem stosunku członkostwa,
- 2) jego działanie ma charakter retroaktywny, mając zastosowanie do sytuacji powstałych przed wejściem ustawy nowelizującej w życie,
- 3) w sposób niesprawiedliwy chroni interes spółdzielni, kosztem słusznych interesów byłych członków tej spółdzielni.

Analizowany przepis narusza również zasadę równości wobec prawa, sformułowaną w art. 32 Konstytucji, przez to, że jego konsekwencją jest traktowanie w sposób zróżnicowany członków tej samej grupy społecznej, znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnej. Do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, część byłych członków spółdzielni uzyskało zaspokojenie swoich roszczeń o wypłatę zwaloryzowanych udziałów. Termin zaspokojenia należności z tego samego tytułu, od dnia obowiązywania tej ustawy, może zostać dowolnie przesunięty w czasie.

Słuszny także wydaje się zarzut naruszenia zasady prawa do własności i innych praw majątkowych, o której mowa w art. 64 Konstytucji. Skutkiem wprowadzonego przepisu jest pozbawienie byłych członków spółdzielni prawa dysponowania środkami majątkowymi będącymi ich własnością i przyznanie tego prawa aktualnym członkom spółdzielni. Rozbieżność interesów tych obu grup, może doprowadzić do utraty tych środków przez osoby, które ze spółdzielni z różnych przyczyn wystąpiły, z pewnością w wielu wypadkach ze

względu na wiek uprawniający do emerytury lub niepełnosprawność wykluczającą możliwość dalszej pracy.

Prokurator Generalny, w stanowisku przekazanym w rozpatrywanej sprawie, również poparł pogląd Wnioskodawcy.

Opracowała: Wanda Wojnowska-Ciodyk