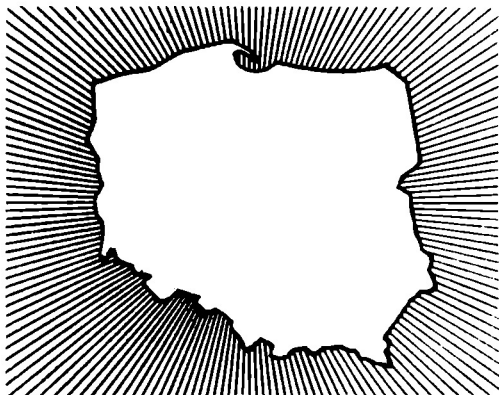


WYDZIAŁ GEOGRAFII
I STUDIÓW REGIONALNYCH UW
INSTYTUT GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

10

ROZWÓJ REGIONALNY
ROZWÓJ LOKALNY
SAMORZĄD TERYTORIALNY



SPÓŁDZIELCZOŚĆ
W LOKALNYM
SYSTEMIE
SAMORZĄDOWYM

Warszawa 1988

WYDZIAŁ GEOGRAFII
I STUDIÓW REGIONALNYCH UW
INSTYTUT GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

ROZWÓJ REGIONALNY
ROZWÓJ LOKALNY
SAMORZĄD TERYTORIALNY

10

SPÓŁDZIELCZOŚĆ W LOKALNYM SYSTEMIE SAMORZĄDOWYM

Redaktor tomu :
Kazimierz Z. Sowa

Warszawa 1988

RADA REDAKCYJNA

**Antoni Kukliński (przewodniczący),
Piotr Dutkiewicz, Stanisław Gebethner,
Bohdan Gruchman, Bohdan Jałowiecki,
Bogdan Kacprzyński, Wincenty Kawalec,
Stanisław Komorowski, Tomasz Potkański (sekretarz),
Kazimierz Secomski, Karol Sobczak**

REDAKCJA

**PIOTR DUTKIEWICZ (redaktor naczelny),
Grzegorz Gorzelak, JADWIGA KOBUSZEWSKA (sekretarz),
Hanna Libura, Agnieszka Mync**

**Adres Redakcji: Uniwersytet Warszawski
Wydział Geografii i Studiów Regionalnych
Instytut Gospodarki Przestrzennej
Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa
Tel. 200-381**

S p i s t r e ś c i

PRZEDMOWA - Kazimierz Z. Sowa	5
ROMAN NIESTRÓJ - SPÓŁDZIELCZOŚĆ JAKO ELEMENT ORGANIZACJI	
SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ	9
Czynniki kształtujące organizację społeczności lokalnej	9
Rodzaje spółdzielni i ich funkcje w społeczności lokalnej	12
Samorząd spółdzielczy a samorząd lokalny	15
Czynniki warunkujące ożywienie ruchu spółdzielczego	20
MARIA KOZŁOWSKA - PODSTAWY PRAWNE FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDÓW	
SPÓŁDZIELCZYCH I SAMORZĄDU LOKALNEGO	25
Wstęp	25
Źródła Prawa spółdzielczego	30
Organizacje spółdzielcze wobec organów władzy i admini- stracji oraz innych podmiotów społeczno-gospodarczych	36
Samorządność spółdzielni a ich przynależność do związków spółdzielczych (centralnych i pośrednich), rola naczeln- nej rady spółdzielczej	49
Zakres i formy realizacji demokracji wewnątrzspółdziel- czej	61
Wzajemne relacje samorządu spółdzielczego oraz innych form samorządu społecznego	72
Przepisy szczególne dla różnych typów spółdzielni	84
Zakończenie	94
Aneks	99
ANDRZEJ MALISZEWSKI - WARTOŚCI WYZNACZAJĄCE SENS ISTNIENIA	
RUCHU SPÓŁDZIELCZEGO W POLSCE	103
Idee liberalizmu ekonomicznego i politycznego jako pod- stawa tworzenia teorii spółdzielczych	103
Solidaryzm chrześcijański jako inspiracja teorii spół- dzielczej	107
Utopia socjalistyczna podstawą teorii spółdzielczej	109

PRZEDMOWA

W Polsce istnieje ponad 12 tys. spółdzielni oraz ponad 15 mln ich statystycznych członków. Bez względu więc na to jak określimy spółdzielnie, są one czymś niezmiernie powszechnym - i powszednim - w życiu naszego kraju. Nie ma w Polsce gminy, w której by nie działała przynajmniej jedna spółdzielnia, a zazwyczaj jest ich tam znacznie więcej. Niektóre dziedziny życia, np. handel detaliczny czy budownictwo mieszkaniowe, znalazły się od pewnego czasu prawie całkowicie w rękach spółdzielczości. Spółdzielnie można by zatem określić jako klasyczne instytucje - a może lepiej: narzędzia działania społeczności lokalnych. Można by ... gdyby nie właśnie ich nadmierna ponadlokalna instytucjonalizacja, wyrażająca się w centralnym zarządzaniu spółdzielniami oraz ich faktycznym podporządkowaniu ogniom administracji państwowej. Spółdzielnie, a w każdym razie ich olbrzymia większość, utraciły w ciągu ostatnich dziesięcioleci charakter samorządnych zrzeszeń społecznych i stały się faktycznie półpaństwowymi przedsiębiorstwami wykonującymi na nie przez państwo zadania gospodarcze. Niekiedy, jak np. w przypadku spółdzielczości mieszkaniowej, spółdzielnia kojarzy się bardziej jeszcze z urzędem niż z przedsiębiorstwem.

Ale spółdzielnie, właśnie z uwagi na ich z natury lokalny i samorządny charakter, ciągle są wielką szansą polskiej gospodarki. Zaryzykuję stwierdzenie, że "odetatyzowane" spółdzielnie mogłyby stać się taranem rozbijającym monopolistyczną strukturę gospodarki i tym samym motorem napędowym (obok sektora prywatnego) drugiego etapu reformy. Autentyczna spółdzielczość mogłaby odegrać taką samą rolę w odbiurokratyzowaniu i "uefektywnieniu" socjalizmu, jaką odegrała w zhumanizowaniu kapitalizmu w XIX wieku. Trzeba tylko pozwolić autentycznym spółdzielniom samorządnie działać.

Z tego właśnie względu dokładne poznanie obecnej roli i warunków działania spółdzielni w konkretnych społecznościach lokalnych oraz ukazanie możliwości i ograniczeń tego działania - ma istotne znaczenie. Zadaniu temu poświęcony jest temat 09.8.4.4.: "Samorząd spółdzielczy jako element w strukturze samorządu lokalnego", kierowany przez dr Andrzeja Maliszewskiego.

Prowadzone badania mają dać przegląd i socjologiczny opis wszystkich instytucji samorządowych działających w dwóch konkretnych społecznościach lokalnych (gminie miejskiej i wiejskiej) oraz ukazać w nich miejsce i rolę samorządu spółdzielczego, a także jego powiązania i relacje z innymi organami samorządowymi. Szczególnie ważnym zagadnieniem jest ukazanie związków oraz rozmaitych formalnych i nieformalnych zależności pomiędzy samorządem spółdzielczym a polityczną i administracyjną władzą lokalną z jednej strony oraz nadrzędnymi, ponadlokalnymi organami samorządowymi spółdzielczości (wojewódzkimi i centralnymi związkami spółdzielni) - z drugiej.

Zamieszczone w niniejszym tomie prace nawiązują do tej problematyki i prezentują wyniki wstępnych, przygotowawczych studiów wykonanych w ramach wymienionego tematu^x

Tom otwiera syntetyczne studium dr hab. Romana Niestroja za-tytułowane: "Spółdzielczość jako element organizacji społeczności lokalnych". Autor omawia kolejno czynniki kształtujące organizację społeczności lokalnej (z uwzględnieniem specyfiki społeczeństw socjalistycznych) i rolę w tej organizacji zrzeszeń spółdzielczych, rodzaje spółdzielni i ich funkcje w społeczności lokalnej, przedstawia następnie relacje pomiędzy samorządem spółdzielczym a samorządem lokalnym i wreszcie sygnalizuje czynniki warunkujące ożywienie ruchu spółdzielczego we współczesnej Polsce. W zakończeniu autor w sposób obrazowy stwierdza, że "pomiędzy spółdzielcami - konsumentami a ich przedsiębiorstwem ulokował się urząd państwowy, który określa ceny usług jakie obie strony mogą stosować we wzajemnych rozliczeniach", co rzecz jasna uniemożliwia wystąpienie więzi ekonomicznej spajającej zrzeszenia spółdzielcze. Odrodzenie spółdzielczości może zatem nastąpić tylko pod warunkiem przywrócenia spółdzielniom pełnej samodzielności ekonomicznej.

Prawne ograniczenia i warunki działania zrzeszeń spółdzielczych oraz ich formalne relacje z różnego typu instytucjami władzy (lokalnej i ponadlokalnej) przedstawia dr Maria Kozłowska w obszernym opracowaniu: "Podstawy prawne funkcjonowania samorządów spółdzielczych i samorządu lokalnego". W tym ważnym studium teoretycznym, posiadającym unikalny charakter, autorka analizuje i bada wzajemne relacje dziesięciu podstawowych aktów prawnych regulujących działa-

^xpodstawowy, zebrany już materiał empiryczny (300 obszernych wywiadów) znajduje się w opracowaniu.

nie różnego typu spółdzielni, a także innych ogniw samorządu w polskich społecznościach lokalnych w latach osiemdziesiątych. W sześciu rozdziałach zaprezentowano kolejno: źródła prawa spółdzielczego, organizacje spółdzielcze wobec organów władzy i administracji oraz innych lokalnych podmiotów społeczno-gospodarczych, samorządność spółdzielni i ich przynależność do związków spółdzielczych (regionalnych i centralnych), zakres i formy realizacji demokracji wewnątrzspółdzielczej, wzajemne relacje samorządu spółdzielczego oraz innych form samorządu społecznego, wreszcie przepisy szczególne dla różnych typów spółdzielni działających w Polsce. W zakończeniu pracy autorka wskazuje na niezbędne - z punktu widzenia realizacji reformy gospodarczej - kierunki rekonstrukcji systemu normatywnego regulującego działalność spółdzielczości i innych ogniw samorządu terytorialnego. Opracowanie Marii Kozłowskiej może okazać się bardzo użyteczne zarówno dla badaczy spółdzielczości i innych organów samorządowych działających w społecznościach lokalnych, jak i dla samych spółdzielców, a także dla projektodawców kolejnych etapów polskiej reformy gospodarczej.

Tom zamyka opracowanie kierownika tematu dr Andrzeja Maliszewskiego "Wartości wyznaczające sens istnienia ruchu spółdzielczego w Polsce". Stanowi ono syntetyczny przegląd rozmaitych opcji ideowych, leżących u podstaw powstania i rozwoju różnych nurtów spółdzielczości w Polsce, z uwzględnieniem ich genezy. Autor zaprezentował kolejno: idee liberalizmu ekonomicznego i politycznego jako podstawę tworzenia teorii spółdzielczych, solidaryzm chrześcijański i jego wpływ na teorię i praktykę spółdzielczą, wreszcie teoretyczne i praktyczne inspiracje socjalizmu utopijnego w rozwoju spółdzielczych form gospodarowania. W zakończeniu autor omawia polskie spory na temat zadań i roli spółdzielczości w socjalizmie, prowadzone w końcu lat czterdziestych, które zadecydowały o kształcie polskiej spółdzielczości w okresie powojennym. Opracowanie to nadaje problematyce całego tomu właściwą perspektywę historyczną i stanowi interesujący przyczynek do zagadnienia genealogii polskiej spółdzielczości.

Prezentowany tom okaże się niewątpliwie interesującą lekturą dla badaczy społeczności lokalnych i organizacji samorządowych; powinien także dotrzeć do rąk działaczy spółdzielczych i gospodarczych nie tylko szczebla lokalnego.

Kazimierz Z. Sowa

Roman Niestrój

SPÓŁDZIELCZOŚĆ JAKO ELEMENT ORGANIZACJI SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH

1. CZYNNIKI KSZTAŁTUJĄCE ORGANIZACJE SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ

W tradycji socjologicznej pojęcie "społeczność lokalna" przybiera wiele znaczeń. Często też zastępuje się je określeniami: "wspólnota" lub "zbiorowość lokalna".

Powyższe określenia stosuje się wówczas, gdy poszukuje się takich form społecznych, które są czymś więcej niż grupą społeczną, a czymś innym niż abstrakcyjnie pojętym społeczeństwem. Ich istotę stanowi jednorodność kulturowa danej społeczności oparta o względnie trwałe więzi społeczne, wynikające z podobieństwa potrzeb społecznych i sposobów ich zaspokajania w warunkach panujących na terytorium zajmowanym przez daną społeczność. Więzi te znajdują wyraz materialny w postaci różnorodnych form organizacji działań gospodarczych i pozagospodarczych, a także szeroko pojętej władzy, tworzących w sumie - mniej lub bardziej sformalizowaną - organizację społeczności lokalnej.

Z istoty organizacji wynika jej celowość, a więc taki sposób uporządkowania poszczególnych elementów składających się na całość zorganizowaną, który zapewnia najlepsze ich przyczynianie się do osiągania założonych celów¹. W zależności od zakresu interesów odzwierciedlanych w celach organizacji, w jej kształtowaniu biorą udział - w określonych proporcjach - zarówno czynniki zewnętrzne, jak i wewnętrzne.

W odniesieniu do społeczności lokalnych owo oddziaływanie zewnętrzne polega przede wszystkim na kształtowaniu struktury i zakresów działania lokalnych organów władzy i administracji państwowej, granic podległych im jednostek terytorialnych oraz ich statusu formalno-prawnego (miasto, gmina itp.). W tak nakreślonych ramach

¹J. Zieleniewski, Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania, PWN, Warszawa 1965, s. 50.

mogą rozwijać się procesy samoorganizacji, zmierzające do tworzenia warunków optymalnych dla realizacji celów wyrażających interes społeczności lokalnej jako określonej całości, oraz interesy grupowe i indywidualne członków tej społeczności.

Do oddziaływań zewnętrznych kształtujących organizację społeczności lokalnej należy również zaliczyć inicjatywy różnych organizacji "ponadlokalnych" (gospodarczych, społecznych itp.), zmierzających do afiliowania w ramach danej społeczności lokalnej swoich agend (filii, oddziałów). Powstające w tym trybie elementy strukturalne organizacji zewnętrznych równocześnie funkcjonują w ramach określonej organizacji lokalnej, chociaż stopień ich integracji z tą organizacją może być bardzo zróżnicowany. Zależy to między innymi od uprawnień władz lokalnych w decydowaniu o tworzeniu tego typu jednostek oraz w nadzorowaniu ich działalności.

Jest sprawą oczywistą, że im bardziej organizacja społeczności lokalnej jest poddana oddziaływaniu czynników zewnętrznych, tym mniejsze jest pole dla wewnętrznych inicjatyw organizatorskich. Zmniejsza się również motywacja dla ich podejmowania. Jej siła bowiem zasadza się na przekonaniu, że warunki bytu w ramach danej społeczności lokalnej zależą przede wszystkim od indywidualnej i zbiorowej zapobiegliwości jej członków. Jeśli doświadczenie nie potwierdza słuszności tej zasady, rodzą się postawy roszczeniowe.

Rozwój wymiany towarowej, rozszerzanie się rynków, procesy koncentracji ekonomicznej, rozwój systemów komunikacji i łączności oraz wiele innych czynników od wielu dziesięcioleci obniżały znaczenie społeczności lokalnych, nierzadko prowadząc do ich całkowitej likwidacji. Stopniowo wzrastało również znaczenie zewnętrznych czynników organizujących życie społeczno-gospodarcze tych społeczności.

W krajach socjalistycznych, obok wspomnianych powyżej czynników ogólnych, decydujący wpływ na spadek znaczenia społeczności lokalnych wywarła realizowana w praktyce koncepcja wszechogarniającego, scentralizowanego państwa, któremu przypisano atrybuty jedynego wyraziciela tzw. interesu ogólnospołecznego oraz organizatora zbiorowego wysiłku dla realizacji identyfikowanych centralnie potrzeb społecznych.

Dążenie do realizacji wulgarnie pojmowanej idei sprawiedliwości społecznej, wyrażające się m.in. przesadnym egalitaryzmem, zmierzało do swoistej homogenizacji społeczeństwa, znoszącej wszelkie

przejawy autonomii podukładów strukturalnych mogących stanowić ośrodki artykulacji i realizacji grupowych interesów i dążeń. Doprowadziło to do poważnego osłabienia aktywności społecznej i ekonomicznej jednostek i grup społecznych.

Podejmowane obecnie w krajach socjalistycznych próby reform społeczno-gospodarczych zmierzają do odwrócenia tych tendencji. Na nowo jakby odkrywa się znaczenie indywidualnej i grupowej przedsiębiorczości i aktywności społecznej jako zasadniczych czynników rozwoju społeczno-gospodarczego.

W Polsce, w ramach tzw. II etapu reformy gospodarczej, przewiduje się m.in. przywrócenie własności komunalnej jako materialnej podstawy rozwijania gospodarności społeczności lokalnych, rozszerzenie uprawnień samorządu terytorialnego, a także - wzbogacenie form instytucjonalnych terytorialnej samorządności (np. przez możliwość tworzenia izb przemysłowo-handlowych)².

Z punktu widzenia aktywizacji gospodarczej społeczności lokalnych istotne znaczenia ma również deklarowana przez władze centralne zmiana podejścia w określaniu roli i znaczenia spółdzielczości w gospodarce narodowej. Ogólnie biorąc polega ona na rezygnacji z wykorzystywania struktur organizacyjnych spółdzielczości jako dogodnego narzędzia kontroli państwa nad sektorem własności indywidualnej (przede wszystkim nad indywidualnym rolnictwem) oraz narzędzia realizacji zadań, jakie przyjęło na siebie państwo w takich dziedzinach jak budownictwo mieszkaniowe oraz zaopatrzenie ludności w podstawowe dobra konsumpcyjne.

Konsekwencją tej zmiany powinno być uznanie autonomiczności spółdzielczości jako ruchu społeczno-gospodarczego grup obywateli, zainteresowanych wspólnym rozwiązywaniem swoich problemów bytowych przy pomocy przedsiębiorstwa prowadzonego na zasadach spółdzielczych. Do zasad tych należą:

"1. Członkostwo w spółdzielni powinno być dobrowolne i dostępne bez sztucznych ograniczeń lub dyskryminacji społecznej, politycznej, rasowej i religijnej dla wszystkich osób, które mogą korzystać z usług spółdzielni i chcą przyjąć odpowiedzialność wynikającą z członkostwa.

²Program realizacyjny drugiego etapu reformy gospodarczej, Rzeczpospolita, Warszawa, październik 1987, s. 8.

2. Spółdzielnie są organizacjami demokratycznymi. Sprawami spółdzielni powinny kierować osoby pochodzące z wyboru lub mianowane zgodnie z wolą członków, przed którymi odpowiadają. Członkowie podstawowych spółdzielni powinni mieć równe prawo głosu ("jeden członek - jeden głos") i udział w podejmowaniu decyzji wywierających wpływ na ich spółdzielnię. W innych (nie podstawowych) spółdzielniach zarządzanie powinno być demokratyczne i w odpowiedniej formie.

3. O ile kapitał udziałowy jest oprocentowany, oprocentowanie to musi być wysoce ograniczone.

4. Jeżeli powstają nadwyżki w wyniku działalności spółdzielni, należą one do członków i powinny być podzielone tak, aby jeden członek nie odnosił korzyści kosztem innych. Członkowie mogą podjąć decyzję o przeznaczeniu nadwyżki lub oszczędności na:

- a) środki rozwoju działalności spółdzielni,
- b) środki do wspólnego użytku,
- c) podział między członków proporcjonalnie do ich transakcji ze spółdzielnią.

5. Wszystkie spółdzielnie powinny gromadzić środki na szkolenie dotyczące zasad i techniki działania spółdzielczości w sprawach gospodarczych i demokracji.

6. Wszystkie organizacje spółdzielcze powinny aktywnie ze sobą współpracować w każdej możliwej formie w skali lokalnej, narodowej i międzynarodowej, w celu lepszego zaspokojenia potrzeb swoich członków i środowiska³.

Zasady powyższe jako bliskie ideałom socjalizmu w pełni zasługują na szacunek i uznanie ze strony socjalistycznego państwa.

2. RODZAJE SPÓŁDZIELNI I ICH FUNKCJE W SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ

Cechy wspólne ogółu spółdzielni wiążą się z ich zrzeszeniowym charakterem oraz z wyszczególnionymi powyżej, jednolitymi zasadami spółdzielczymi. Te właśnie przesłanki decydują o właściwej wszystkim spółdzielniom strukturze organów samorządowych oraz o łączeniu działalności gospodarczej z tzw. działalnością społeczno-wychowawczą. Natomiast o różnorodności spółdzielni decyduje przede wszystkim rodzaj wykonywanych przez nie funkcji. Z tego punktu widzenia ogół spółdzielni dzieli się na dwie zasadniczo różniące się grupy⁴.

³K. Boczar, Spółdzielczość, PWE, Warszawa 1979, s. 25

⁴tamże, s. 36.

Grupa I obejmuje tzw. spółdzielnie użytkowników, zakładane w zasadzie przez osoby fizyczne w celu zaspokajania ich potrzeb konsumpcyjnych i (lub) potrzeb związanych z prowadzeniem indywidualnego gospodarowania rolnego lub zakładu rzemieślniczego. Do tej grupy należą również spółdzielnie osób prawnych (spółdzielnie spółdzielni), zawiązywanych w celu wspólnego wykonywania niektórych funkcji gospodarczych (zaopatrzenia, zbytu, transportu itp.).

Grupa II obejmuje wyłącznie spółdzielnie osób fizycznych, zawiązywane w celu stworzenia członkom korzystnych warunków zatrudnienia. Stanowią one zatem alternatywną formę zatrudnienia w stosunku do zatrudnienia przez pracodawcę prywatnego lub państwowego, a także - w stosunku do pracy na własny, indywidualny rachunek. Do grupy tej należą przede wszystkim spółdzielnie pracy, a także rolnicze spółdzielnie produkcyjne.

Podział powyższy ma istotne znaczenie z punktu widzenia roli spółdzielni w organizowaniu społeczności lokalnych.

Spółdzielnie użytkowników z zasady mają charakter otwarty. Wyraża się to z jednej strony w braku ograniczeń co do liczby przyjmowanych członków, z drugiej zaś - w możliwości korzystania z usług spółdzielni przez osoby w niej nie zrzeszone. Dotyczy to wszelako tylko tych usług, które są rozprowadzane na rynku. Typowym przykładem są tu usługi handlowe. Dostępność spółdzielczej sieci handlowej dla osób nie będących członkami spółdzielni wynika zarówno z wymagań ekonomiki przedsiębiorstwa spółdzielczego, jak i z zasady dobrowolności członkostwa. Znaczenie obu przesłanek zależy od sytuacji rynkowej. W warunkach rynku zrównoważonego decyduje взгляд ekonomiczny. Natomiast w warunkach niedoborów rynkowych - взгляд ideologiczny (zamknięcie sklepów spółdzielczych dla osób nie zrzeszonych - niezależnie od moralnej oceny takiego postępowania - mogłoby być odbierane jako przymuszanie do podpisywania deklaracji członkowskich).

Otwartość spółdzielni użytkowników bywa niekiedy ograniczana przyczynami wynikającymi bezpośrednio z natury świadczonych przez spółdzielnię usług. Charakterystycznym przykładem są tutaj spółdzielnie mieszkaniowe, które z natury rzeczy mogą mieć tylko tylu członków ile mają mieszkań oraz ile są w stanie wybudować.

W każdym przypadku jednakże, zakładanie w danym środowisku spółdzielni użytkowników wiąże się z określeniem rodzaju dóbr lub usług, jakie spółdzielnia zamierza udostępniać społeczności lokal-

nej w następstwie podjęcia działalności handlowej, produkcyjnej lub usługowej. W tym celu spółdzielnia musi zgromadzić odpowiednie środki kapitałowe (w formie udziałów, wkładów uzupełnianych ewentualnie kredytem lub dotacjami) oraz zatrudnić pracowników najemnych. Pracownicy ci mogą, ale nie muszą być członkami spółdzielni. Spółdzielenie użytkowników mają zatem z reguły znacznie większą liczbę członków niż pracowników. Samorządność spółdzielni tego typu jest realizowana głównie przez działaczy spółdzielczych, reprezentujących interes grupowy członków. W tej sytuacji - proporcjonalnie do powszechności członkostwa - określona część społeczności lokalnej przejmując bezpośrednio na siebie odpowiedzialność za jakość usług świadczonych przez spółdzielcze placówki gospodarcze.

Szczególnie szeroki zakres funkcji mogą realizować spółdzielnie użytkowników zawiązywane w społecznościach wiejskich. Rozdrobniona struktura rolna tworzy naturalne przesłanki zrzeszania się w celu koncentracji czynności związanych z obsługą indywidualnych gospodarstw chłopskich w zakresie konsumpcyjnego i produkcyjnego obrotu towarowego, usług bytowych i produkcyjnych, a także dla obsługi finansowo-kredytowej. Szeroki zakres przedmiotowy tych funkcji uzasadnia istnienie rozmaitych zrzeszeń specjalistycznych, skupiających się na wykonywaniu określonego zakresu usług lub obsłudze gospodarstw o określonym profilu specjalizacji produkcji rolnej. Specjalizacja taka wymaga jednak zażwyczaj szerszego zasięgu terytorialnego działania spółdzielni, przez co zyskuje ona znaczenie ponadlokalne.

Z punktu widzenia aktywizowania lokalnej przedsiębiorczości szczególna rola przypada spółdzielczym instytucjom finansowym. Różne kasy i banki spółdzielcze stanowią jedną z najstarszych form ruchu spółdzielczego. Zakres ich samodzielności i kondycja finansowa w znacznym stopniu określają rzeczywisty zakres autonomii spółdzielczości. W przypadku bowiem uzależnienia spółdzielni od zewnętrznych (niespółdzielczych) instytucji kredytowych ich samodzielność ulega faktycznemu ograniczeniu.

W przeciwieństwie do spółdzielni użytkowników spółdzielnie pracy z reguły mają charakter zamknięty. Wynika to z przyczyn natury technicznej i ekonomicznej. Wymogi ekonomiki i organizacji przedsiębiorstwa spółdzielczego, a także możliwości zbytu wyrobów lub usług wyznaczają dość sztywne ramy zarówno co do ilości zatrudnionych, jak i ich struktury kwalifikacyjnej. Spółdzielnia tego ty-

pu jest zatem otwarta jedynie dla osób, które mogą znaleźć w niej zatrudnienie.

Przedmiotowy zakres działania spółdzielni pracy nie jest inspirowany zapotrzebowaniem członków na efekty rzeczowe jej działalności. Preferencje członków w tej sprawie są związane co najwyżej z rodzajem posiadanych kwalifikacji zawodowych. Natomiast rolę decydującą odgrywają tutaj takie czynniki jak zapotrzebowanie rynku (zwłaszcza lokalnego), dostępność lokalnych surowców, materiałów, źródeł energii, a także - sytuacja na lokalnym rynku pracy, oceniana z punktu widzenia możliwości skompletowania pełnego składu pracowników - członków zrzeszenia, niezbędnego dla podjęcia określonej działalności gospodarczej.

Spółdzielnie pracy odgrywają zatem ważną rolę w kształtowaniu lokalnych warunków zatrudnienia. Integrują przy tym - w porównaniu ze spółdzielniami użytkowników - stosunkowo wąskie grupy członków społeczności lokalnej. Stanowią również elastyczną formę aktywizacji lokalnych nadwyżek zasobów materialnych i energetycznych.

Natomiast uzgadnianie przedmiotowego zakresu działania spółdzielni pracy z potrzebami społeczności lokalnej winno się dokonywać głównie za pośrednictwem rynku. W związku z tym często zdarza się, że w wyniku specjalizacji produkcji i zwiększania skali działalności, zasięg terytorialny zbytu wyrobów znacznie wykracza poza rynek lokalny. Osłabia to związek spółdzielni z jej bezpośrednim otoczeniem, przede wszystkim wskutek uniezależnienia się od popytu miejscowego, jednakże nie odbiera jej całkowicie lokalnego charakteru. Decydują bowiem o tym nie tylko zasięg rynku zbytu, lecz również zakres funkcji realizowanych w ramach społeczności lokalnej, a w omawianym przypadku, przede wszystkim, funkcji zatrudnienia.

3. SAMORZĄD SPÓŁDZIELCZY A SAMORZĄD LOKALNY

Z wielu elementów wiążących społeczność lokalną jako względnie wyodrębniony, zorganizowany system szczególnie ważną rolę odgrywa układ stosunków i zależności związanych ze sprawowaniem władzy. Władzy rozumianej tutaj szeroko jako "...możność podejmowania decyzji niezależnie od woli ludzi, których decyzja w taki lub inny sposób dotyczy. Jest to wtedy przywilej panowania nad wolą innego człowieka, przewaga decyzji"⁵.

⁵ S. Ossowski, Z zagadnień struktury społecznej, PWN, Warszawa 1968, s. 20.

W polskich warunkach politycznych owa przewaga decyzji nie musi wcale znajdować się w samorządach lokalnych, lecz w instytucjach politycznych i społecznych istniejących na danym terenie. Problem ten wiąże się ze sposobem rozumienia w Polsce samorządu lokalnego. W tej materii istnieje wiele nieporozumień i niejasności, które są spowodowane nie tylko swoistą "tradycją" sprawowania władzy, lecz również niejasnością uregulowań prawnych. Do dzisiaj np. brak precyzyjnego uregulowania wzajemnych stosunków pomiędzy organami samorządu lokalnego i spółdzielczego na terenach osiedli. Inny przykład dotyczy realizacji zadań związków zawodowych i samorządów spółdzielczych (zwłaszcza w spółdzielniach pracy).

Dlatego, nie wdając się w dyskusję nad istotą samorządu lokalnego, w rozważaniach niniejszych za samorząd taki uznano radę narodową jako oficjalną reprezentację społeczno-polityczną mieszkańców danego terenu.

Również definicja samorządu spółdzielczego nastęrcza wiele trudności. W polskiej literaturze naukowej jest ona jednak lepiej opracowana niż definicja samorządu lokalnego. Piszący na ten temat są też zgodni przynajmniej w trzech punktach:

- po pierwsze, nie można mówić o samorządzie spółdzielczym, gdy odrzuci się zrzeszeniowy charakter spółdzielni (sprowadzi się ją do przedsiębiorstwa spółdzielczego),
- po drugie, zrzeszenie spółdzielcze i powołane przez nie przedsiębiorstwo musi mieć określony zakres samodzielności działania,
- po trzecie, realizacja owej samodzielności musi się dokonywać przez organy przedstawicielskie.

B. Słotwiński np. pisze w następujący sposób o samorządzie spółdzielczym: "Najistotniejszym kryterium samorządu jest samodzielność działania, i to nie samodzielność faktyczna, a wyraźnie ustanowiona przez prawo. Prawne określenie samodzielności polega z jednej strony na ustaleniu, co należy do jej zakresu, a z drugiej strony na wytyczeniu granic nadzoru i dyrektyw zewnętrznych, w szczególności państwowych. Jeżeli prawo nie określa granic owych dyrektyw, tzn. jeżeli granice te zależą tylko od uznania czynników zewnętrznych, nie może być mowy o samodzielności w znaczeniu prawnym... Jako drugą cechę samorządu w prawie socjalistycznym można wymienić jego zrzeszeniowość... Samorząd może być przyznany tylko pewnej grupie, czyli - używając terminologii prawniczej zaczerpnię-

tej z prawa o stowarzyszeniach - w samorząd można wyposażyć tylko jakieś zrzeszenie jako najogólniej pojmowany związek osób... Ze zrzeszeniową cechą samorządu łączy się następna, nie mniej ważna jego cecha, mianowicie realizowanie uprawnień samorządowych przez organy przedstawicielskie. Nie można uznać za wyposażone w samorząd zrzeszenie, które działa przez organy mianowane przez państwo lub wyznaczane przez inne czynniki zewnętrzne"⁶.

Te same cechy samorządowi spółdzielczemu przypisuje M. Gersdorf, prawnik, który zajmował się problematyką spółdzielczą:

"Na pojęcie samorządu... składają się trzy cechy: 1) zarządzanie sprawami o charakterze społecznym, 2) samodzielność zarządzania, 3) udział bezpośredni i pośredni (przez wybrane przez członków i spośród członków organy) członków zrzeszenia w tym zarządzaniu"⁷.

Warto zauważyć, że wspomniany autor nie rozróżnił pojęć "władza" i "zarządzanie". Zarządza się jedynie przedsiębiorstwem spółdzielczym, w zrzeszeniu sprawuje się władzę, a przez nie pośrednio i w przedsiębiorstwie⁸.

Rozróżnienie władzy i zarządzania jest wpisane w struktury organizacyjne spółdzielni. W każdej spółdzielni istnieją trzy podstawowe organy, którym przypisano określone funkcje. Są nimi: walne zgromadzenie, rada spółdzielni i zarząd. Najwyższym organem mającym prawa uchwałodawcze (kreacyjne) jest walne zgromadzenie, które wybiera radę spółdzielni. Rada jest wyposażona w uprawnienia kreacyjno-kontrolne w stosunku do innych organów spółdzielni, z wyjątkiem - oczywiście - walnego zgromadzenia. To ostatnie oddelegowuje określone prawa decyzji radzie oraz czyni z niej organ wykonawczy w stosunku do zrzeszenia i przedsiębiorstwa spółdzielczego. Dlatego też rada ma prawo powoływania zarządu spółdzielni.

Teoretycznie w spółdzielniach władzę posiada jedynie walne zgromadzenie oraz - w granicach delegacji - rada spółdzielni. Zarząd zaś jest podporządkowany tej władzy i zarządza przedsiębiorstwem spółdzielczym.

⁶ B. Słotwiński, Samorządność i samorząd w spółdzielni, "Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy", 1971, Nr 3, s. 10.

⁷ M. Gersdorf, W sprawie prawno-organizacyjnych rozwiązań problemu pojęć samorządu spółdzielni, "Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy", 1978, Nr 2, s. 27.

⁸ A. Maliszewski, Przyczynek do dyskusji na temat samorządu spółdzielczego, "Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy", 1984, Nr 1, s. 39.

Doceniając w pełni znaczenie kryteriów prawnych samorządności spółdzielczej nie sposób pominąć czynniki oddziałujące na faktyczny zakres realizacji uprawnień samorządowych. Z praktycznego punktu widzenia rola tych czynników niekiedy wydaje się nawet ważniejsza od uregulowań prawnych.

Cytowany już B. Słotwiński pisze np.: "Zarówno w dotychczasowych przepisach, jak i w obecnym prawie spółdzielczym spółdzielnia jest określona jako samorządne zrzeszenie członków. Pod względem samodzielności tych organizacji różnica w dawniejszym i dzisiejszym uregulowaniu nie jest duża. Żaden przepis nie ograniczał członków w swobodnym wyborze rady i zarządu spółdzielni ani nie zamykał im ust w wypowiedziach na walnym zgromadzeniu. Były co prawda i to liczne wpływy zewnętrzne, ale jeżeli osiągały skutek to przede wszystkim dlatego, że członkowie poddawali się im sami, dopuszczając do różnych manipulacji swym działaniem. Samodzielność organizacji więc zależy od ludzi w nich działających niż od przepisów"⁹.

Na rolę czynników subiektywnych w funkcjonowaniu samorządów zwraca również uwagę K. Boczar. Dostrzegając zarzewie konfliktów w przepisach prawnych, przyznających władzom lokalnym szeroki zakres uprawnień w zarządzaniu handlem, gastronomią i usługami wskazuje, że przy społecznie racjonalnych działaniach konflikty takie zaistnieć nie muszą i nie powinny. "Nie zaistnieją zaś, jeśli zainteresowane strony nie będą dążyć do ambicjonalnych, świątecznych wojen kompetencyjnych, lecz ułożą swe stosunki na zasadach obywatelskiego partnerskiego współdziałania dla dobra lokalnych społeczności. Można bowiem arogancko wykonywać funkcje władzy, ale można także arogancko demonstrować samodzielność i samorządność. Powinno się zaś działać dojrzałe prawdziwie po obywatelsku"¹⁰.

Podzielając trafność powyższego spostrzeżenia nie można jednak pomijać takich sytuacji, w których konflikt między władzą lokalną i spółdzielnią nie wynika z subiektywnych postaw i ambicji osób reprezentujących oba układy władzy, lecz z obiektywnych różnic interesów społeczności lokalnej i konkretnego zrzeszenia spółdzielczego. Odwo-

⁹B. Słotwiński, Organizacje spółdzielcze w systemie działania terenowych organów administracji państwowej (w świetle nowego prawa spółdzielczego), "Organizacja-Metody-Technika", 1984, Nr 4, s.32.

¹⁰K. Boczar, Demokracja spółdzielcza i jej realizacja w polskiej spółdzielczości, W zbiorze: Spółdzielczość w życiu społeczno-gospodarczym PRL, Wydawnictwo Spółdzielcze, Warszawa 1985, s. 47.

ływanie się w takich przypadkach do świadomości obywatelskiej uczestników konfliktu nie zastąpi braku precyzji uregulowań prawnych oraz nie zlikwiduje źródeł sytuacji konfliktowych i "wpływów zewnętrznych" zawężających faktyczny zakres samodzielności samorządu spółdzielczego.

Ogólnie biorąc wpływy ograniczające samodzielność spółdzielni można podzielić na zewnętrzne i wewnętrzne w stosunku do spółdzielczości jako pewnej całości. Do grupy pierwszej należy zaliczyć przede wszystkim oddziaływanie wychodzące bezpośrednio z organizacji politycznych oraz centralnych i terenowych organów władzy i administracji państwowej. Do grupy drugiej zaś - oddziaływanie centralnych związków spółdzielczych oraz innych spółdzielczych zrzeszeń terenowych i branżowych.

Wśród przesłanek oddziaływań zewnętrznych szczególną rolę odgrywają przesłanki natury ideologicznej i doktrynalnej, kształtujące stosunek otoczenia do problemu samodzielności spółdzielni. Jak wykazuje doświadczenie historyczne stosunek ten podlega fluktuacjom uzależnionym od sytuacji gospodarczej i społeczno-politycznej kraju. Okresy kryzysowe sprzyjają odradzaniu się ideologii spółdzielczej. W miarę natomiast stabilizowania się sytuacji gospodarczej odradzały się tendencje do lekceważenia podstawowych zasad spółdzielczych i nasilały się ingerencje zewnętrzne w działalność samorządów.

W polskim systemie społeczno-gospodarczym występuje wiele czynników umożliwiających, bądź ułatwiających ograniczanie samodzielności spółdzielni drogą różnorodnych nacisków i oddziaływań nieformalnych. Przede wszystkim należy tu wymienić brak sprawnie działającego rynku zarówno w sferze zaopatrzenia materiałowo-technicznego przedsiębiorstw spółdzielczych, jak i w sferze zbytu ich wyrobów i usług. Wiąże się z tym utrzymywanie rozmaitych form reglamentowanego obrotu towarowego oraz odpowiadających im rozwiązań instytucjonalnych (obowiązkowe pośrednictwo w obrocie, rejonizacja dostaw itp.). Stan taki powoduje faktyczne uzależnienie przedsiębiorstwa spółdzielczego, a pośrednio i samorządu, od organów administracyjnych, związków spółdzielczych i innych instytucji bezpośrednio lub pośrednio decydujących o przyznaniu spółdzielni niezbędnych jej czynników wytwórczych¹¹. Z drugiej strony, należy zauważyć,

¹¹ M. Strużycki, Przemiany w spółdzielczości spożywców, "Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy", 1982, Nr 1 - 2, s. 51.

że spółdzielnie dysponujące atrakcyjnymi wyrobami lub usługami również mogą je wykorzystywać jako swoisty środek nacisku w załatwianiu na drodze nieformalnej ważnych dla spółdzielni spraw.

Czynnikiem ograniczającym samodzielność spółdzielni jest również zawilgość i uznaniowość działania systemu podatkowego. Zabieganie o różnego rodzaju ulgi podatkowe faktycznie uzależnia spółdzielnię od instytucji wspierających ją w tych staraniach.

W końcu, czynnikiem poważnie ograniczającym możliwości pełnej realizacji formalnego zakresu samodzielności spółdzielni jest monopolistyczne położenie wielu spółdzielni. Z punktu widzenia przedsiębiorstwa monopol wydaje się być czynnikiem umacniającym jego niezależność. Jednakże z punktu widzenia zrzeszenia spółdzielczego jest to pozycja wysoce niedogodna. Utrudnia bowiem orientowanie się samorządu na realizację celów grupowych¹². W przypadku zaś niektórych spółdzielni (np. mieszkaniowych) powoduje naruszenie zasady dobrowolności członkostwa.

Monopolistyczne położenie na rynku powoduje również zwiększenie zainteresowania działalnością spółdzielni ze strony władz lokalnych. W sytuacji gdy głównym wykonawcą planu terenowego w określonej dziedzinie jest spółdzielnia pojawia się naturalne dążenie władz i administracji lokalnej do zapewnienia sobie dyspozycyjności zarządu spółdzielni. Może to powodować podejmowanie działań faktycznie ograniczających samodzielność samorządu spółdzielczego - szczególnie w sprawach personalnych.

4. CZYNNIKI WARUNKUJĄCE OŻYWIENIE RUCHU SPÓŁDZIELCZEGO

W gospodarce uspołecznionej zmniejsza się znaczenie pierwotnych motywów spółdzielczych inicjatyw założycielskich - motywów związanych głównie z samoobroną społeczną przed działającymi bezwzględnie mechanizmami regulacyjnymi XIX-wiecznego kapitalizmu¹³. Jednakże - jak wykazuje doświadczenie - gospodarka uspołeczniona nie eliminuje potrzeby zorganizowanej ochrony interesów konsumentów i drobnotowarowych producentów. Zmieniają się jedynie charakter i źródła zagrożeń tych interesów. Częściowo miewają one podłoże dogma-

¹² K.Sowa, A.Maliszewski, Przemiany spółdzielczości spożywców a samorząd, "Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy", 1982, Nr 1-2, s.72

¹³ K. Boczar, op.cit., s. 42.

tyczne, częściowo zaś wynikają z naturalnej przewagi skoncentrowanego, wielkiego przemysłu nad niezorganizowaną konsumpcją i produkcją drobnotowarową.

Z chwilą włączenia spółdzielczości w system scentralizowanego zarządzania poważnie zostały ograniczone możliwości wypełniania przez spółdzielnie ich statutowych funkcji. Wielkie, scentralizowane systemy organizacyjne spółdzielczości odgrywają dziś w Polsce dominującą rolę w handlu, gastronomii i produkcji niektórych dóbr konsumpcyjnych. Dla członków spółdzielni jest to jednak wątpliwy powód do satysfakcji. Podstawowe bowiem elementy tych systemów - a więc spółdzielnie, dynamicznie rozwijając potencjał gospodarczy utraciły wiele z właściwości uzasadniających sens społeczny ich istnienia¹⁴. Bezpośrednim następstwem tego był systematyczny spadek aktywności członków spółdzielni oraz bierność i fasadowość organów przedstawicielskich, a w ostatecznej konsekwencji - zanik autentycznego ruchu spółdzielczego. Zdaniem B. Strużka o istnieniu ruchu spółdzielczego decydują bowiem co najmniej następujące cechy: ideologia ruchu niejako zakodowana w świadomości społecznej jego uczestników (a zatem ideologia żywa), mniej lub bardziej silne poczucie więzi ideowo organizacyjnych, poczucie przynależności do tego ruchu, gotowość działania uczestników na rzecz programu (ideologii) ruchu, w tym jednanie nowych zwolenników¹⁵.

Mimo podejmowanych w Polsce od z górą sześciu lat prób zreformowania gospodarki, w tym także spółdzielczości, symptomy odradzania się ruchu spółdzielczego są nieznaczące i skupiają się jedynie w niektórych pionach (spółdzielczość mieszkaniowa, pracy, a ostatnio także spółdzielczość ogrodnicza). Główne piony organizacyjne spółdzielczości okazały się niezdolne do przystosowania się do zmieniających się potrzeb i warunków działania. Najbardziej spetryfikowane struktury funkcjonują na wsi (spółdzielnie rolnicze "Samopomoc Chłopska"), ukształtowane przed czterdziestu laty jako narzędzie sterowania gospodarstwami indywidualnymi istnieją w niewiele zmienionym

¹⁴ E. Garbaciak, Reforma funkcjonowania gospodarki a spółdzielczość spożywców, "Problemy Ekonomiczne", 1983, Nr 3, s. 61.

¹⁵ B. Strużek, Spółdzielczość w rozwoju społeczno-gospodarczym PRL, Wydawnictwo Spółdzielcze, Warszawa 1985, s. 90.

kształcie po dziś dzień¹⁶.

Również w spółdzielczości spóżywców "Społem" dotychczasowy zakres zmian nie wskazuje na odradzanie się ruchu. Dotychczasowe zabiegi, pomijając zainicjowany w roku 1981 spontaniczny proces rewindykacji samodzielności organizacyjnej PSS-ów, koncentrują się na ochronie zgromadzonego w przeszłości potencjału gospodarczego. Mało natomiast uwagi przywiązuje się do problemów związanych z reprezentacją i ochroną interesów konsumentów. Roztrząsanie przy tym kwestii czy spółdzielczość ma reprezentować tylko interesy członków, czy ogółu konsumentów, w aktualnych warunkach jest pozbawione sensu. Ze względu na monopolistyczne położenie na miejskim rynku żywnościowym spółdzielnie muszą brać pod uwagę interes ogółu swych klientów. Jest to zarazem podstawowy warunek wzbudzenia w społecznościach lokalnych szerszego niż dotychczas zainteresowania problematyką gospodarczą spółdzielni. Wykazywanie na konkretnych przykładach, że spółdzielnia jest organizacją ułatwiającą ludziom życie stanowi również podstawowy warunek pojawiania się inicjatyw zmierzających do organizowania od podstaw nowych spółdzielni,

Możliwość ułatwienia ludziom życia wiąże się między innymi z koniecznością nadrabiania wieloletnich zaległości w rozwoju infrastruktury handlowo-usługowej. Wynikają one z realizowanej w okresie powojennym polityki forsowania rozwoju działu I (produkcja środków produkcji) kosztem działu II (produkcja dóbr i usług konsumpcyjnych). Tendencja ta utrzymuje się nadal. Realnie biorąc oznacza to, że konsumenci w większym stopniu muszą sami zadbać o swoje interesy.

Oczywiście żadnych poważniejszych potrzeb społecznych nie uda się zaspokoić bez odpowiedniego zasilania finansowego służących temu inicjatyw gospodarczych. Stale poprawiany ogólnokrajowy system ekonomiczno-finansowy nie zawiera niestety rozwiązań, które by powodowały samoczynny przepływ kapitału w zależności od rzeczywistej struktury potrzeb społecznych. Zasada samofinansowania niczego nie ułatwia skoro podstawowe parametry kształtujące dochody spółdzielni w większości nadal są ustalane w trybie administracyjnym. W związku z tym większość cen spółdzielczych wyrobów i usług nie od-

¹⁶J.Kleer, Zasady funkcjonowania sektora spółdzielczego, "Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy", 1987, Nr 3, s. 21.

zwierciedla ich użyteczności społecznej. Np. rzekomo w interesie konsumentów marże urzędowe, będące swoistą ceną usług handlowych, są utrzymywane na niskim poziomie. Wskutek tego spółdzielnie "stare" nie stać na inwestowanie w rozwój sieci handlowej, a ewentualne nowe zrzeszenia miałyby duże trudności ze spłatą kredytów inwestycyjnych. Z punktu widzenia podstawowych zasad i wewnętrznej logiki funkcjonowania autentycznego ruchu spółdzielczego jest to absurdalna sytuacja. Pomiedzy spółdzielcami - konsumentami a ich własnym przedsiębiorstwem ulokował się urząd państwowy, który określa ceny usług jakie obie strony mogą stosować we wzajemnych rozliczeniach. Oznacza to, że nadal brak warunków dla odtworzenia bezpośredniej więzi ekonomicznej spajającej zrzeszenia spółdzielcze.

Z powyższego wynika, że dopóki spółdzielczość nie odzyska pełnej samodzielności decyzji w kwestiach ekonomicznych, tak długo nie można liczyć na odrodzenie się ruchu spółdzielczego oraz strukturalne przystosowanie się istniejących organizacji do rzeczywistych potrzeb społeczności lokalnych i warunków ich zaspokajania.

Maria Kozłowska

PODSTAWY PRAWNE FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDÓW SPÓŁDZIELCZYCH
I SAMORZĄDU LOKALNEGO
(ANALIZA TEORETYCZNA)

WSTĘP

Podjęcie badań nad usytuowaniem samorządu spółdzielczego w strukturze samorządu lokalnego, uchwycenie roli, jaką spółdzielczość spełnia w życiu gospodarczym, społecznym i kulturalnym danej społeczności, zbadanie wzajemnych relacji jakie zachodzą pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w organizowaniu życia danej społeczności lokalnej - całokształt tych przedsięwzięć musi nieustannie nawiązywać do obowiązującego stanu prawnego. W aktach prawnych zawarte są bowiem unormowania określające model ruchu spółdzielczego w życiu społecznym, nakreślone są zadania spółdzielczości oraz formy ich realizacji. Wyrażona w art. 1 Prawa spółdzielczego i wielokrotnie podkreślana w dalszych przepisach tej ustawy zasada samorządności spółdzielni sprzyjać powinna demokratyzacji życia społecznego oraz szerszemu udziałowi mieszkańców danej społeczności w jej życiu gospodarczym, społecznym i kulturalnym. Szczegółowe uregulowania prawne zawarte w aktach normatywnych, o których będzie mowa w dalszych fragmentach pracy, mogą tę aktywność stymulować, mogą jednak w przypadku luk czy sprzeczności w prawie stanowić dla niej barierę. Opracowanie niniejsze poprzez kwerendę obowiązujących obecnie uregulowań prawnych zarówno ustawowych, jak i aktów prawnych niższego rzędu ma na celu ukazanie o ile przepisy prawne sprzyjają bądź utrudniają organizacjom spółdzielczym wypełnianie ich zadań statutowych.

Dla tak sformułowanej problematyki istotne jest zdefiniowanie terminu "samorząd spółdzielczy". Wśród kategorii pojęciowych, którymi będziemy się posługiwać, na uwagę zasługują dwa, tj. pojęcie samorządu spółdzielczego i pojęcie samorządności spółdzielczej. W

literaturze przedmiotu brak jest zgodności co do odróżnienia pól znaczeniowych obu tych pojęć. J. Drozdowicz¹ proponuje np. by "samorządność" rozumieć jako prawo i zdolność do samodzielnego rządzenia się zorganizowanej grupy społecznej, natomiast "samorząd" określać jako zorganizowane i demokratyczne się rządzenie danej grupy społecznej w danym zakresie spraw.

Z poglądem tym polemizuje A. Turska², formułując na użytek prowadzonych analiz empirycznych własne określenia operacyjne. "Samorządność" społeczną proponuje określić jako "zachowania i odpowiadająca im świadomość podmiotów zorganizowanych przez prawo w grupę samorządową (zachowania w obrębie instytucji samorządu). Przez pojęcie "samorząd" A. Turska rozumie "prawnie uregulowaną instytucjonalną stronę samorządności społecznej".

W naszych dalszych rozważaniach będziemy się posługiwać pojęciem samorządu spółdzielczego w podanym wyżej znaczeniu, analizując zakres i sposoby regulacji prawnej określające i warunkujące ramy samorządności społecznej, w naszym przypadku spółdzielczej, traktowane jako zjawisko życia społecznego.

W indeksie problemów, jakie powinny zainteresować badacza zagadnień spółdzielczości (według naszej oceny zarówno w aspekcie prawnym jak i socjologicznym) A. Maliszewski³ wymienia m.in. organizację zrzeszenia, do której włącza trzy grupy zagadnień: 1) układ pozycji i ról społecznych w zrzeszeniu - demokracja wewnątrzspółdzielcza, 2) organy samorządowe jako funkcjonalne ogniwa władania zrzeszeniem, 3) realizacja samorządności spółdzielczej.

W analizie formalnoprawnej uszczegółowieniem wskazanych problemów może być rozważanie regulacji prawnej w zakresie następujących zagadnień:

I Źródła prawa spółdzielczego.

II Wzajemne relacje organizacji spółdzielczych i terenowych organów władzy i administracji państwowej.

¹Podstawowe pojęcia z zakresu samorządu spółdzielczego, PiP 1977, nr 1, s. 65.

²A. Turska, Samorządność osiedlowa, Warszawa 1982, s. 13.

³A. Maliszewski, Zrzeszenie spółdzielcze jako przedmiot badań socjologicznych, Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy 1973, nr 1, s. 139 i n.

- III Przynależność spółdzielni do związków spółdzielczych (centralnych i pośrednich), a także rola Naczelnej Rady Spółdzielczej.
- IV Zakres i formy realizacji demokracji wewnątrzspółdzielczej.
- V Wzajemne relacje samorządu spółdzielczego oraz innych form samorządu społecznego (ze szczególnym zwróceniem uwagi na samorząd terytorialny i pracowniczy), a także zagadnienia podstaw prawnych organizowania i działania w spółdzielczości związków zawodowych.

VI Przepisy szczególne dla poszczególnych typów spółdzielni.

W ramach każdej z tych grup można następnie wydzielić wiele zagadnień szczegółowych, których wyłanianie i omówienie będzie przedmiotem dalszych analiz.

Dokonana wcześniej typologia zagadnień objętych opracowaniem odpowiada przyjętym w doktrynie dwóm członom zasady samorządności spółdzielni, sformułowanej w sposób wyraźny już w pierwszym artykule Prawa Spółdzielczego. Artykuł 1 prawa spółdzielczego, formułując ustawową definicję spółdzielni, wymienia podstawowe cechy będące koniecznym i dopiero jako całość wystarczającym warunkiem formalnoprawnego uznania spółdzielni za zrzeszenie dobrowolne, samorządne, o nieograniczonej liczbie członków i zmiennym funduszu udziałowym, powołanym w celu prowadzenia wymienionej w ustawie działalności gospodarczej i społeczno-wychowawczej. Art. 2 Prawa spółdzielczego jeszcze wyraźniej statuuje tę samodzielność, w paragrafie 2 stawiając tamę ewentualnym jej ograniczeniom. Tak więc możemy mówić o samorządności wewnątrz spółdzielni, realizowanej dzięki demokratycznemu systemowi zarządzania oraz o samorządności skierowanej na zewnątrz, w stosunku do innych podmiotów działających na arenie życia społecznego.

Rozważmy kolejno oba aspekty tej samorządności, zgodnie z zaproponowaną wcześniej typologią problemów.

Bardzo interesujące rozważania odnośnie do tego tematu możemy znaleźć w artykule K. Stefaniuka⁴. Autor ten nie wiąże mianowicie pojęcia samodzielności spółdzielni ze sferą stosunków pomiędzy spółdzielnią a jej członkami, traktując zależność spółdzielni od członków jako normalny skutek konstrukcji spółdzielni jako zrzeszenia. Co więcej, nawet niezależność spółdzielni "na zewnątrz" propo-

⁴K.Stefaniuk, Samodzielność spółdzielni pod rządem Prawa spółdzielczego z 1982 r., Nowe Prawo 1984, nr 10, s. 181 i n.

nuje określać jako "brak strukturalnej zależności od podmiotów zewnętrznych (nieczłonków)", nie wiążąc z tym pojęciem ograniczeń przedmiotowych, jakim podlega spółdzielnia na równi z innymi jednostkami obrotu prawnego. Zdaniem K. Stefaniuka te ostatnie ograniczenia, będące następstwem władczej aktywności państwa, nie wpływają na podmiotową zależność spółdzielni, ograniczając jedynie swobodę jej decyzji w pewnych sferach działalności. Zatem, zdaniem autora, należałoby raczej mówić o ograniczonej swobodzie umów, niż o ograniczeniu samodzielności w znaczeniu podmiotowym.

Na uwagę zasługuje także myśl K. Stefaniuka, zgodnie z którą o samodzielności spółdzielni decydują nie tyle normy tę samodzielność statuujące, ile raczej brak unormowań stawiających tamy samodzielnemu funkcjonowaniu organizacji spółdzielczych. Konsekwencją takiego poglądu jest przyznanie przepisowi art. 2 § 1 Prawa spółdzielczego waloru w większym stopniu dydaktycznego, w mniejszym zaś normatywnego.

W takim ujęciu brak owej "strukturalnej zależności" polegałby na braku istnienia prawnie ustanowionego wpływu, stałej kompetencji podmiotów zewnętrznych do imperatywnego kształtowania przedmiotu działalności spółdzielni oraz jej stosunków wewnętrznych i zewnętrznych.

Interesujące jest także dostrzeganie przez autora cytowanego artykułu zasady tzw. specjalnej zdolności osób prawnych, jako jednego z możliwych mechanizmów ograniczających samodzielność spółdzielni. Jeśli, zgodnie z normą zawartą w art. 36 zd. 2 kc., osoba prawna posiada podmiotowość prawną tylko w zakresie przedmiotu swojej działalności, to wyraźny staje się związek pomiędzy autonomią spółdzielni w ustalaniu zakresu swych zadań a jej samodzielnością w obrocie prawnym.

Tę samodzielność w sposób wyraźny formułuje § 2 wspomnianego wcześniej art. 2 Prawa spółdzielczego, rozwija zaś tę koncepcję następny przepis, podkreślając obok zasady ustawowej regulacji spraw dotyczących spółdzielni, także zasadę swobody umów oraz swobody w tworzeniu struktur organizacyjnych.

Warto wspomnieć, że wyłączność ustawowej regulacji zagadnień spółdzielczości była formułowana przez doktrynę jeszcze pod rządem poprzedniej ustawy o spółdzielniach i ich związkach, zaś orzecznictwo, akceptując stanowisko nauki, wyprzedzało pod tym względem unor-

owania legislacyjne. Zwraca na to uwagę m.in. A. Żabski⁵, wskazując na możliwość odwołania się spółdzielni do Naczelnego Sądu Administracyjnego od obowiązków nałożonych na nie przez naczelne i terenowe organy administracji państwowej. Jako przykład można tu wskazać wyrok NSA z 6 II 1981 (SA 819/80, OSPiKA 1981, nr 10, poz. 189 z aprobowaną glosą W. Dawidowicza. W cytowanym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny zajął następujące stanowisko: "Samoistne uchwały Rady Ministrów stanowią tzw. akty prawotwórcze kierownictwa wewnętrznego - podobnie jak inne tego rodzaju mogą wiązać jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie podporządkowani organowi wydającemu ten akt. Samoistna uchwała Rady Ministrów nie może zatem stanowić podstawy prawnej do wydania przez organ administracji państwowej decyzji nakładającej określone obowiązki na spółdzielnie (podobnie jak na inne jednostki nie będące państwowymi jednostkami organizacyjnymi, np. stowarzyszenia).

Podobne stanowisko zajął NSA w stosunku do decyzji administracyjnej wydanej na podstawie przepisu o charakterze ogólnej normy kompetencyjnej oraz wydanego na jej podstawie zarządzenia. Podstawy prawnej nie może również stanowić postanowienie wojewody.

Początek lat osiemdziesiątych przyniósł zasadnicze zmiany w systemie organizacji i zarządzania gospodarką narodową, czego wyrazem była ożywiona działalność legislacyjna oraz jej efekty w postaci omawianych wcześniej aktów prawnych. Zwracają na to uwagę autorzy licznych publikacji, m.in. M. Gersdorf⁶ oraz T. Romanowski⁷.

W tym systemie spółdzielczości wyznaczone zostało nowe miejsce, należne jej jako podmiotowi własności grupowej oraz z uwagi na jej istotną rolę w aktywizacji społeczno-zawodowej znacznej części społeczeństwa. W dalszych rozważaniach będziemy starali się wykazać o ile ta nowa pozycja spółdzielczości w systemie społeczno-gospodarczym ma swoje odczuwalne zaplecze w postaci obowiązujących rozwiązań normatywnych.

Niniejsze opracowanie prezentuje stan prawny w trakcie dokonujących się zmian. Zawiera ono przegląd przepisów obowiązujących na

⁵A. Żabski, W obronie samorządności, Trybuna Spółdzielcza 1982, nr 6, s. 29.

⁶Podstawowe założenia nowego prawa spółdzielczego, Trybuna Spółdzielcza 1982, nr 6, s. 3.

⁷Spółdzielczość spożywców a terenowe organy samorządu i administracji, Trybuna Spółdzielcza 1984, nr 3, s. 3.

dzień 30 września 1987 r.⁸. Celem przedstawionej tu analizy było pokazanie, o ile przepisy szczegółowe zawarte w Prawie spółdzielczym oraz innych aktach normatywnych, mających zastosowanie do organizacji spółdzielczych, pełnią rolę twórczą i aktywizującą ich działalność, o ile zaś są dla niej barierą. Większość unormowań, które do tej pory ograniczały zakres samorządności spółdzielczej w projektowanych zmianach utraci moc prawną. Tym bardziej celowe wydaje się wykazanie niekorzystnych zjawisk, do jakich prowadziłoby utrzymanie ich mocy obowiązującej.

I. ŹRÓDŁA PRAWA SPÓŁDZIELCZEGO

1. Akty prawne rangi ustawowej

Zasadniczym źródłem prawa dla organizacji spółdzielczych jest uchwalona w dniu 16 września 1982 r. ustawa Prawo spółdzielcze (Dz.U. nr 40 poz. 210), zastępująca obowiązującą dotąd ustawę o spółdzielniach i ich związkach z 17 lutego 1961 r. Już sama nazwa "Prawo spółdzielcze" wskazuje na złożony i kompleksowy charakter tego aktu. Obejmuje on swoim zakresem całokształt gospodarki spółdzielczej, co pozwala na ujednolicenie regulacji prawnej odnośnie do różnych typów organizacji spółdzielczych. Ponadto poprzez enumeratywne wyliczenie sytuacji, w której Rada Ministrów uprawniona jest do wydania rozporządzenia wykonawczego, przepisy regulujące organizację spółdzielczości mają charakter zwarty, jednolity, o randze ustawowej.

Obok Prawa spółdzielczego, sytuację prawną spółdzielni regulują także inne akty normatywne, zwłaszcza zaś te, które regulują stosunek spółdzielni do terenowych organów władzy i administracji państwowej, jak Ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego z 20 lipca 1983 r. (Dz.U. nr 41, poz. 185). Istotne znaczenie mają także takie akty prawne jak: Ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym z 26 II 1982 r. (Dz.U. nr 7, poz. 51), z 26 II 1982 o cenach (Dz.U. nr 7, poz. 52 zm. Dz.U. z 1983 r. Nr 71, poz. 318), o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej z 26 II 1982 (Dz.U. z 1982 r. nr 7, poz. 55 z późn. zmianami, Dz.U. 1984 nr 16, poz. 75 oraz Dz.U. 1985 nr 12, poz. 50).

⁸ Omówienie zmian wprowadzonych po tej dacie zawiera załączony Aneks.

Szczególne regulacje prawne dotyczą spółdzielni rzemieślniczych i banków spółdzielczych. Są to ustawa o wykonywaniu i organizacji rzemiosła z 8 VI 1972 zmiana i tekst jednolity 1983 r. (Dz.U. nr 7 poz. 40) oraz ustawa Prawo bankowe z 26 II 1982 r. (Dz.U. nr 7, poz. 56). Odmienne od prawa spółdzielczego uregulowania tych aktów prawnych mają w stosunku do przepisów prawa spółdzielczego charakter ustaw szczególnych, wyłączając w tym zakresie jego stosowanie.

2. Przepisy wykonawcze

W prawie spółdzielczym zawarte są ponadto cztery delegacje do uregulowania pewnych rodzajów spraw w drodze aktów normatywnych niższego rzędu - w tym przypadku rozporządzeń Rady Ministrów. Dotyczą one rejestru spółdzielni (art. 13), praw i obowiązków głównego księgowego (art. 87 § 1), ogólnych zasad prowadzenia rachunkowości (art. 87 § 2) oraz sposobu i czasu przechowywania ksiąg i dokumentów zlikwidowanych spółdzielni (art. 129).

W oparciu o te delegacje Rada Ministrów wydała do tej pory dwa rozporządzenia: Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 III 1983 r. w sprawie rejestrów spółdzielni (Dz.U. nr 20, poz. 87), oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z 8 IV 1983 w sprawie praw i obowiązków głównych księgowych organizacji spółdzielczych (Dz.U. nr 22, poz. 96), natomiast odnośnie do sposobu i czasu przechowywania ksiąg i dokumentów zlikwidowanych spółdzielni nadal obowiązuje Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 3 V 1962 r. (Dz.U. nr 30, poz. 139). Zgodnie z art. 87 § 2 spółdzielnie prowadzą rachunkowość według ogólnych zasad ustalonych przez Ministra Finansów, po zasięgnięciu opinii centralnych związków.

Trzeba również wskazać, że w stosunkach między spółdzielnią a jej członkiem, o ile prawo spółdzielcze nie wprowadza w tej dziedzinie własnych unormowań, stosuje się przepisy prawa cywilnego.

3. Przepisy tzw. wewnętrznego prawa spółdzielczego

W literaturze poświęconej zagadnieniom spółdzielczości zgodność poglądów istnieje jedynie co do znaczącego wpływu tzw. wewnętrznego prawa spółdzielczego na organizację i funkcjonowanie organizacji spółdzielczych. W dalszym ciągu pozostaje jednak otwarta kwestia prawnego czy też quasi-prawnego ich charakteru. Do norm tego prawa zaliczyć można statuty spółdzielni, które aczkolwiek są rozwinięciem ramowych postanowień ustawy, swymi szczegółowymi roz-

wiązaniami mogą w sposób zasadniczy przesądzać o strukturze organizacyjnej spółdzielni.

Nierozstrzygnięty spór doktryny o charakter prawny statutu ma swoje praktyczne znaczenie, gdy idzie o zastosowanie przepisów prawa cywilnego do zawartych w statucie postanowień. W literaturze przedmiotu przeważa koncepcja uznania statutu za prawo umowne (*lex contractus*), a zatem zarówno do oceny treści statutu, jak i skutków nieprzestrzegania uregulowań w nim zawartych stosuje się przepisy prawa cywilnego. Zatem i w tym zakresie można zauważyć konsekwentne stosowanie metody cywilnoprawnej zarówno wewnątrz spółdzielni, jak i w jej kontaktach z innymi uczestnikami obrotu prawnego. Odnosnie do treści statutu, Prawo spółdzielcze stosuje klasyczny system enumeracyjny, w myśl którego ustawa ściśle określa, jakie sprawy muszą być uregulowane w statucie, co do innych postanowień pozostawiają spółdzielniom swobodę.

Konieczna treść statutu wynika z art. 5 § 1 Prawa spółdzielczego, a ponadto z innych przepisów tego aktu prawnego, jeżeli wymagają one uregulowania danej kwestii szczegółowej postanowieniami statutu.

Zestawienia ze sobą takich przepisów Prawa spółdzielczego dokonał w Komentarzu do ustawy Prawo spółdzielcze M. Gersdorf, wyróżniając ponadto grupę zagadnień, które mogą być uregulowane przez spółdzielnie w sposób odmienny niż to uczyniono w Prawie spółdzielczym, z tym jednak, że mogą tego dokonać w postaci wprowadzenia tych unormowań do swego statutu. M. Gersdorf uznaje je za swoiste przepisy ustalające konieczną treść statutu, wydaje się jednak, iż lepiej byłoby w tym przypadku mówić o szczególnej formie regulacji niektórych wskazanych przez ustawę zagadnień, ze względu na istotne znaczenie, jakie Prawo spółdzielcze im przypisuje.

Prześledźmy zatem, które z przepisów ustawy ustalających konieczną treść statutu spółdzielni mają istotne znaczenie dla wskazanych na wstępie punktu III zagadnień.

Zgodnie z dyspozycją art. 5 § 1 Prawa spółdzielczego statut powinien określać:

- 1) nazwę, co do której ustawa określa ponadto, by zawierała wyraz spółdzielnia lub spółdzielczy i odróżniała się wyraźnie od innych nazw spółdzielni na danym terenie,

- 2) siedzibę spółdzielni oraz teren jej działania,

3) cel spółdzielni, przedmiot jej działalności gospodarczej i społecznej, ponadto czas trwania, jeśli założono ją na czas określony,

4) wysokość wpisowego,

5) postanowienia odnośnie do wysokości i ilości, oraz terminów wnoszenia i zwrotu udziałów oraz skutki ich niewpłacenia w terminie,

6) prawa i obowiązki członków,

7) zasady przyjmowania, występowania, wykreślenia i wykluczania członków,

8) sposób zwoływania walnych zgromadzeń, obradowania na nich i warunki podejmowania uchwał,

9) zasady podziału nadwyżki bilansowej i pokrywania strat (art. 76 i 90).

Jak można zauważyć, wymienione wyżej zagadnienia ustawodawca uznał za szczególnie istotne dla funkcjonowania spółdzielni, obligując spółdzielnie do ich statutowego uregulowania, przy czym pamiętać należy, iż każda zmiana statutu w obecnym stanie prawnym poddana jest kontroli legalności przez sąd. Statut może bowiem rozwijać i uzupełniać przepisy ustawy, nie powinien jednak zawierać postanowień odbiegających od problematyki zasad działania spółdzielni jako osoby prawnej i relacji spółdzielnia-członkowie.

Powracając do analizy art. 5 Prawa spółdzielczego zwróćmy uwagę na punkt 3 art. 5, zgodnie z którym w statucie spółdzielni należy określić cel spółdzielni, przedmiot jej działalności gospodarczej i społecznej oraz ewentualnie czas jej trwania. O tym, jak istotne są to kwestie świadczy wspomniany już wcześniej przepis art. 66, zgodnie z którym zmiana statutu dotycząca przedmiotu działalności lub terenu działania wymaga oświadczenia o celowości, co rodzi szereg omawianych już do tej pory konsekwencji praktycznych związanych z zakresem samorządności spółdzielczej.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, iż Prawo spółdzielcze nie precyzuje terminu "teren działania", co zrodziło w praktyce wątpliwości interpretacyjne o ważnym znaczeniu praktycznym. Ma to zwłaszcza wpływ na wysokość podatku jaki płaci spółdzielnia, której teren działania wykracza poza granice województwa. W związku z tym do SN zostało skierowane pytanie prawne o interpretację pojęcia "teren działania", w celu ujednolicenia praktyki działania

organów finansowych w stosunku do spółdzielni.

Uchwałą z dnia 26 VIII 1986 r. III AZP 9/86 Sąd Najwyższy, Izba Cywilna i Administracyjna rozpoznał przekazane przez Naczelnego Sąd Administracyjny (w trybie art. 391 kpc) zagadnienie prawne i podjął następującą uchwałę:

"Wykonywaniem działalności, nie przewidzianej w statutach jednostek organizacyjnych, o których mowa w § 1 Rozp. Ministerstwa Finansów z dn. 10 XI 1982 r. w sprawie opodatkowania podatkiem scalonym niektórych jednostek gospodarki społecznej (Dz.U. nr 36 poz. 236) nie jest - w rozumieniu § 2 ust. 3 tego rozporządzenia - wykonywanie takiego rodzaju działalności, która nie wykracza poza przedmiot działalności gospodarczej określony w statucie jednostki organizacyjnej i nie jest wykonywana poza terenem działania tej jednostki określonym w jej statucie, choćby rezultatem takiej działalności były świadczenia na rzecz podmiotów mających siedzibę poza terenem działania jednostki organizacyjnej".

Poza art. 5 Prawa spółdzielczego konieczną treść statutu wyznaczają ponadto inne przepisy ustawy "Prawo spółdzielcze". Pełne ich wyliczenie przekracza ramy niniejszego opracowania, niektóre jednak przepisy zasługują na szczególną uwagę ze względu na duże znaczenie dla zabezpieczenia samodzielności i samorządności organizacji spółdzielczych. Istotny wydaje się tu art. 24, wymagający określenia w statucie bliższych przyczyn wykluczenia i wykreślenia członka. Ponadto w statucie należy wskazać, który organ spółdzielni jest do tego upoważniony, z tym jednak, że może to być albo rada nadzorcza, albo walne zgromadzenie.

Istotne znaczenie ma także przepis art. 45 Prawa spółdzielczego, zgodnie z którym spółdzielnia powinna w statucie wskazać organ, który jest uprawniony do wyboru rady nadzorczej spółdzielni, z tym, że spółdzielnia ma tu tylko do wyboru zebranie przedstawicieli lub zebranie grup członkowskich.

W małych spółdzielniach uprawnienie do wyboru rady nadzorczej jest zastrzeżone do kompetencji walnego zgromadzenia. Statutem określa się także kadencję rady.

W statucie spółdzielni wskazany także musi być organ, który jest uprawniony do wyboru członków zarządu, przy czym może to być tylko albo walne zgromadzenie, albo rada nadzorcza (art. 49 § 2 Prawa spółdzielczego).

Obok przepisów normujących treść konieczną statutu spółdzielni, w Prawie spółdzielczym spotykamy także przepisy odnoszące się do kwestii, które statut może odmiennie uregulować, aniżeli czyni to Prawo spółdzielcze. Przepisy te mają istotne znaczenie z punktu widzenia demokracji wewnątrzspółdzielczej (jak choćby przepisy art. 50 § 1 o prawie rady nadzorczej do zawieszenia w czynnościach członka zarządu wybieranego przez walne zgromadzenie, jeżeli działalność jego jest sprzeczna z przepisami prawa lub statutu.

Można również zastanawiać się nad statusem prawnym różnego rodzaju regulaminów wewnętrznych, a także uchwał organów samorządowych.

W kwestii charakteru prawnego uchwał walnego zgromadzenia prawo spółdzielcze nie wypowiada się pozostawiając rozstrzygnięcie tej kwestii doktrynie i orzecznictwu.

K. Krzekotowska⁹ rozważając charakter prawny tych uchwał opiera się także na klasyfikacji M. Gersdorfa¹⁰. Zgodnie z zaproponowanym przez tego autora podziałem do norm tzw. prawa wewnętrznego zaliczyć można jedynie uchwały regulujące bardziej szczegółowo przewidziane w statucie prawa i obowiązki, wynikające ze stosunku członkostwa lub stosunków od niego pochodnych (np. z zasady ustalania wkładów w spółdzielniach mieszkaniowych, podziału nadwyżki bilansowej w spółdzielniach pracy). Przyznanie walnemu zgromadzeniu takich normodawczych kompetencji ma swoje uzasadnienie w fakcie, iż stosunek członkostwa jest stosunkiem prawnym o charakterze ciągłym, co do którego nie można ustalić w statucie w sposób trwały wszystkich elementów składających się na jego treść oraz stosunków prawnych od niego pochodnych¹¹.

Rozważyć także należy charakter uchwał centralnych związków spółdzielczych. Pod rządami poprzedniej ustawy miały one charakter wiążący, zatem zaliczano je do norm tzw. wewnętrznego prawa spółdzielczego. W obecnym stanie prawnym uchwały związków centralnych utraciły swój imperatywny charakter, a zatem nietrafne byłoby przyznanie im statusu norm.

⁹ Charakter prawny uchwał walnego zgromadzenia a uchylenie się od skutków prawnych oświadczenia woli, Lalestra 12, 1986, s. 39.

¹⁰ M. Gersdorf, I. Ignatowicz, Prawo spółdzielcze, Komentarz, Warszawa 1985, s. 99.

¹¹ Zob. także M. Gersdorf, I. Ignatowicz, op.cit. oraz R. Bierzanek, Prawo spółdzielcze w zarysie, Warszawa 1984, s. 185.

II. ORGANIZACJE SPÓŁDZIELCZE WOBEC ORGANÓW WŁADZY I ADMINISTRACJI ORAZ INNYCH PODMIOTÓW SPOŁECZNO-GOSPODARCZYCH

1. Wzajemne relacje organizacji spółdzielczych i terenowych organów władzy i administracji państwowej

Wśród zagadnień poruszanych przez przedstawicieli doktryny prawniczej, na plan pierwszy wysuwają się wzajemne relacje między spółdzielniami a terenowymi organami władzy i administracji państwowej.

Spróbujmy zatem rozważyć, w jakich sytuacjach i formach kształtują się te relacje, oraz na jakich podstawach prawnych się opierają. Wzajemne kontakty pomiędzy spółdzielnią a terenowymi organami władzy i administracji państwowej nawiązują się już na etapie zakładania spółdzielni. Zgodnie z dyspozycją przepisu art. 6 § 3 Prawa spółdzielczego założenie spółdzielni wymaga obecnie wydania przez centralny związek oświadczenia o celowości¹². Centralny związek wydaje takie oświadczenie po zasięgnięciu opinii odpowiedniego organu właściwej terenowej rady narodowej - w praktyce terenowego organu administracji państwowej. W stosunku do poprzedniego unormowania nastąpiły tu zasadnicze zmiany, a samodzielność spółdzielni została zabezpieczona utratą prawa administracji do wydawania decyzji (wyrażania zgody) wiążących, z pozostawieniem jej głosu opiniodawczego. Pod rządem poprzedniej ustawy wydanie oświadczenia o celowości następowało bowiem "po porozumieniu z prezydium właściwej rady narodowej", co w praktyce oznaczało wymóg osiągnięcia konsensusu. W świetle obecnego stanu prawnego negatywna opinia terenowego organu administracji państwowej nie zamyka drogi do wydania oświadczenia o celowości, ale utrudnia egzystencję spółdzielni ze względów praktycznych (przydział surowców, lokalu itp.). Warto także zwrócić uwagę na wieloetapowy tryb wydawania opinii przez organ administracji, kolejne badanie sprawy przez kilka komisji rady narodowej, z których każda wypowiada własną opinię pośrednią. Aczkolwiek, jak wspomniano wcześniej, rola organu administracji jest pozbawiona elementów władczych, to jednak skomplikowany i długotrwały tryb opracowania takiej opinii może w praktyce stanowić ograniczenie samodzielności spółdzielczej (np. nieaktualne czy zmniejszone zapotrzebowanie na określone usługi czy dobra). Ta

¹² Przepis tego artykułu skreślony ustawą z 23 X 1987 powołaną w Aneksie.

ostatnia sytuacja może mieć miejsce zwłaszcza w stosunku do spółdzielni już działającej, która przy zmianie (zasadniczej) przedmiotu lub kierunku działalności w myśl art. 66 § 2 Prawa spółdzielczego wystąpić musi o wydanie oświadczenia o celowości, podobnie jak w przypadku zakładania nowej spółdzielni. Podobnie rzecz się ma przy zmianie terenu działania oraz podziale spółdzielni (art. 110 Prawa spółdzielczego).

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na problem wzajemnych relacji unormowań zawartych w Prawie spółdzielczym oraz analogicznych przepisów zawartych w Ustawie o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym. Odnosi się to zwłaszcza do art. 63 i 64 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego w związku z art. 65 tej ustawy. W myśl tego przepisu postanowienia zawarte w art. 63 i 64 stosuje się odpowiednio do jednostek gospodarki uspołecznionej nie będących państwowymi jednostkami organizacyjnymi, a zatem również w stosunku do spółdzielni. Taka interpretacja, zwłaszcza w odniesieniu do uregulowań zawartych w art. 63 ustawy o radach narodowych pozostawałaby jednak w sprzeczności z treścią Prawa spółdzielczego, w szczególności z przepisem 6 § 3 tej ustawy. Przepis art. 63 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego mówi bowiem o zgodzie wojewody na utworzenie, likwidację lub zasadniczą zmianę działalności jednostki gospodarki uspołecznionej, podczas gdy w analogicznej sytuacji Prawo spółdzielcze wymaga jedynie zasięgnięcia opinii bez mocy wiążącej. Większość autorów m.in. B. Sławiński¹³ oraz Z. Niedbała¹⁴ uznają za obowiązujący przepis Prawa spółdzielczego. O ile autor ten akceptuje rozwiązanie prawne art. 64 w zw. z art. 65 ustawy o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym (podleganie decyzjom rad narodowych w sprawach lokalizacyjnych), to jednak sprzeciwia się uznaniu za obowiązujący przepis art. 63 tej ustawy.

Uzasadniając swoje stanowiska przedstawiciele doktryny traktują Prawo spółdzielcze jako *lex specialis* w stosunku do ustawy o systemie rad narodowych, wyłączające w tym zakresie stosowanie norm generalnych (*lex generalis*).

¹³ B. Sławiński, Pozycja organizacji spółdzielczych wobec terenowych organów administracji państwowej, PiP 1984, nr 3, s. 81 i n.

¹⁴ Z. Niedbała, Terenowe organy władzy i administracji państwowej a państwowe i spółdzielcze jednostki gospodarki uspołecznionej, RPEiS 1984, z. 4, s. 101 i n.

Zakres działania spółdzielczości w ostatnich latach systematycznie wzrasta, obserwuje się powierzenie spółdzielczości realizacji zadań bardzo trudnych, rozwiązywanie nabrzmiałych problemów społecznych, jak np. sprawa budownictwa mieszkaniowego czy zaopatrzenie ludności. Aby spółdzielczość była w stanie im podołać, niezbędne jest stworzenie takich ram jej działalności, które by w pełni zabezpieczyły samodzielność przedsiębiorstwa spółdzielczego, zapewniały elastyczny system ekonomiczno-finansowy oraz gwarantowały funkcjonowanie demokracji wewnątrzspółdzielczej. Na konieczność takich zmian wskazywali autorzy bardzo licznych publikacji jeszcze przed uchwaleniem nowego Prawa spółdzielczego¹⁵.

Rozważmy zatem, jak w świetle podstawowych aktów normatywnych z tego zakresu, tj. Ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego z 1983 r. oraz Prawa spółdzielczego z 1982 r. zarysowują się formalno-prawne warunki działalności jako zrzeszenia samorządnego i samodzielnego.

W literaturze przedmiotu spotkać można rozważania dotyczące relacji organizacji spółdzielczych i organów władzy i administracji zwracając uwagę na obowiązującą "zasadę pomocy", która z jednej strony polega (w myśl art. 6 § 1 ustawy o radach) na tym, że "rady narodowe przy wykonywaniu swych zadań korzystają z pomocy różnych organizacji, m.in. spółdzielczych, z drugiej zaś (zgodnie z art. 6 § 4) rady narodowe organizacjom tym udzielają pomocy w realizacji celów i zadań statutowych. B. Słotwiński¹⁶ stosunki pomiędzy tymi podmiotami określa jako "stosunki pomocy", zaś A. Żabski¹⁷ określa je terminem "współdziałanie", odwołując się w tej mierze do przepisów prawa cywilnego (art. 354 k.c.) oraz Prawa spółdzielczego (art. 70).

Powstaje jednak pytanie o prymat jednej z metod regulacji stosunków między organizacjami spółdzielczymi a terenowymi organami władzy i administracji państwowej - metody administracyjnej (działania władcze) i metody cywilistycznej (umowy, porozumienia, ekwiwalentność obrotu). W stosunkach spółdzielni z innymi podmiotami

¹⁵ Zob. m.in. S. Dyka, O rzeczywistość odnowę spółdzielczości, SKN 1981, nr 4, s. 27.

¹⁶ B. Słotwiński, Pozycja organizacji spółdzielczych wobec terenowych organów administracji państwowej, op.cit., s. 81 i n.

¹⁷ A. Żabski, O stosunkach między radami narodowymi i organizacjami spółdzielczymi, SKN 1985, nr 3, s. 37.

obrotu prawnego, w tym również terenowymi organami administracji państwowej, decydujące znaczenie ma metoda cywilistyczna, w enumeratywnie przez Prawo spółdzielcze wyliczonych przypadkach zawierająca pewne elementy metody administracyjnej. Pewne ograniczenia samodzielności spółdzielni wynikają już z samego Prawa spółdzielczego. Jako przykład, może tu posłużyć art. 71 Prawa spółdzielczego przewidujący w paragrafie pierwszym prawo właściwego organu administracji państwowej do nałożenia na spółdzielnię obowiązku wprowadzenia do planu (lub wyznaczyć poza planem) zadania niezbędne na potrzeby obrony kraju bądź w wypadku klęski żywiołowej. Nawet jednak tak sformułowany przepis łączy w sobie elementy regulacji administracyjno- i cywilno-prawnej. Wprowadza on bowiem element umowności, a także czyni z jednostki, którą tę umowę zawarła, podmiot odpowiedzialny za ewentualne wyniki stąd dla spółdzielni szkody. Czyni to z tej jednostki, bądź z samego organu administracji państwowej cywilnoprawnego quasi-kontrahenta, podobnie zresztą jak to ma miejsce w przypadku sytuacji przewidzianej przepisem art. 72 Prawa spółdzielczego (podejmowanie przez spółdzielnię umowy z organem administracji odnośnie do prowadzenia nierentownej działalności niezbędnej dla potrzeb społecznych). O cywilnoprawnym charakterze tych stosunków świadczy także rozpoznawanie wynikłych na tym tle sporów przez sądy powszechne, a nie przez komisje arbitrażowe.

Jeżeli uznamy, a jest to stanowisko zgodnie prezentowane przez doktrynę, że przepis art. 71 § 1 Prawa spółdzielczego jedynie w niewielkim zakresie zważa granice samodzielności spółdzielni, spróbujemy rozważyć kolejne zagadnienie związane z wyznaczaniem przez spółdzielnię jej zadań planowych. Podkreślić należy, że nakładają się tu na siebie dwie regulacje prawne, tj. Prawo spółdzielcze z 1982 r. oraz Ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym, także z 1982 r. (Dz.U. nr 7, poz. 51). W świetle Prawa spółdzielczego (art. 69) spółdzielnia prowadzi działalność gospodarczą na podstawie planów samodzielnie uchwalanych przez walne zgromadzenie lub radę spółdzielni. Zdaniem M. Gersdorfa¹⁸ nie ma nieścisłości czy też sprzeczności pomiędzy przepisami Prawa spółdzielczego a unormowaniami zawartymi w ustawie o planowaniu, gdyż zgodnie z ideą reformy gospodarczej

¹⁸M. Gersdorf, J. Ignatowicz, Prawo spółdzielcze, Komentarz, Warszawa 1985, s. 169.

samodzielność planowania przysługuje wszystkim jednostkom gospodarki uspołecznionej (art. 17 ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym).

Podobne stanowisko zajmuje K. Stefaniuk¹⁹, wyrażając jednak wątpliwość, czy faktyczny zakres autonomii spółdzielni w podejmowaniu decyzji gospodarczych nie jest w istocie węższy, aniżeli wynika to z obowiązującego stanu prawnego. Píše on: "Przewidziany (...) przez przepisy szczególne szeroki zasięg rozdzielnictwa obejmującego paliwa, energię a także wiele surowców, materiałów i wyrobów oraz uprzywilejowanie przy rozdziałach podmiotów gospodarczych podejmujących działalność preferowaną w planach państwowych, zmuszać będzie spółdzielnie do orientowania swoich planów na zadania preferowane" (wydawanie takich przepisów przewiduje art. 33 ust. 1 ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym).

Jako bardziej skomplikowany widzi jednak ten problem B. Słotwiński, wychodząc od treści art. 1 Prawa spółdzielczego w porównaniu z regulacją zawartą w ustawie o planowaniu. Autor zastanawia się nad osiągnięciem zbieżności działania organizacji spółdzielczych z celami wyznaczonymi w planach terytorialnych i centralnych, skoro Prawo spółdzielcze zobowiązuje spółdzielnie do działalności gospodarczej zgodnie z założeniami wspomnianych planów, ustawa o planowaniu zaś nakłada na administrację obowiązek oddziaływania w celu zapewnienia wykonania zadań planowych.

Konkludując, B. Słotwiński przyłącza się do stanowiska poprzednio cytowanych autorów, że kierunkową zbieżność działania spółdzielni (podobnie jak innych) j.g.u. z celami określonymi w centralnych i terytorialnych planach, przy zachowaniu samodzielności spółdzielni mogą jedynie zabezpieczać środki ekonomicznego oddziaływania, wymienione w art. 6 ustawy o planowaniu, a więc umowy, polityka kredytowa i wzajemna wymiana informacji w toku opracowywania planów.

Kontynuując rozważania na temat gospodarczej samodzielności spółdzielni wspomnieć należy o prawie walnego zgromadzenia (lub wyjątkowo na podstawie art. 46 § 1 pkt 1 Prawa spółdzielczego rady) do uchwalania kierunków działalności spółdzielni, zarówno gospodarczej, jak i społeczno-wychowawczej. Uprawnienia te krzyżują się z uprawnieniami przewidzianymi wspomnianym już wcześniej prze-

-----¹⁹

Op.cit., s. 28.

pisem art. 63 § 2 ustawy o systemie rad narodowych. Jak się wydaje uchwały walnego zgromadzenia nie podlegają zaskarżeniu przez terenowe organy administracji, gdyż brak jest i w tym przypadku legitymacji czynnej; jak również nie dysponują własnymi prawnymi środkami typu nadzorczego. Zaskarżenie uchwał w tym przedmiocie może nastąpić jedynie poprzez zwrócenie się wojewody do zarządu centralnego związku spółdzielczego, by ten zaskarżył uchwałę na podstawie art. 73 § 1 (niezgodność z przepisami prawa lub statutu) lub na podstawie art. 47 Prawa spółdzielczego (w przypadku uchwały podjętej przez radę nadzorczą).

Bardzo podobna sytuacja występuje w przypadku uchwały walnego zgromadzenia o likwidacji spółdzielni (art. 113, 114 prawa spółdz.). Uchwała zarządu centralnego związku spółdzielczego może być podjęta z inicjatywy wojewody, ale brak uzgodnienia jej z wojewodą nie powoduje jej wadliwości²⁰.

Należy jeszcze wspomnieć o uprawnieniach wynikających dla terenowych organów władzy z art. 11 Ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Pozwala on występować radom narodowym do organów nadzorujących jednostki organizacyjne nie podporządkowane radom narodowym o zastosowanie określonych prawem środków nadzoru w celu zapewnienia zgodnej z prawem działalności tych jednostek. W literaturze przedmiotu podkreśla się raczej instrukcyjno-doradczy charakter związków spółdzielczych, a ich nieliczne uprawnienia nadzorcze podlegają zawsze kontroli sądowej, zatem nie można chyba mówić o stosowaniu do organizacji spółdzielczych przepisów omawianego art. 11.

Inna sprawa, wykraczająca już poza rozważania tej części opracowania, to pośrednie oddziaływanie organów władzy i administracji poprzez związki spółdzielcze. Zasygnalizowaniem tego problemu może być wskazanie na uprawnienia centralnych związków wywodzące się z art. 51 Prawa spółdzielczego oraz problem dobrowolności czy obowiązku odwołania członka zarządu przez zarząd centralnego związku, a więc problem związania centralnego związku ustaleniami lustracji bądź innych uprawnionych organów kontroli. Omówienie jednak tej problematyki wykracza już poza ramy tej części analizy.

Dla samorządności spółdzielczej znaczenie ma także zakres uprawnień rad narodowych i terenowych organów administracji pań-

stwowej do wydawania przepisów prawnych powszechnie obowiązujących na terenie poszczególnych jednostek zasadniczego podziału administracyjnego tzw. prawo miejscowe. Mówi o nich art. 66 ustawy o radach narodowych i samorządzie terytorialnym, zaś art. 67 tej ustawy precyzuje sytuacje, w których prawo miejscowe może być wydawane. W tym artykule przewidziano także możliwość upoważnienia terenowych organów administracji państwowej do wydawania przepisów prawa miejscowego w sprawach, które można by nazwać "bieżącymi" a także norm o charakterze techniczno-organizacyjnym.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 1984 r. (Dz.U. z 1984 r. nr 25 poz. 126) przyznano terenowym organom administracji państwowej stopnia wojewódzkiego upoważnienie do stanowienia przepisów prawa miejscowego w zakresie przyznanym poszczególnymi ustawami szczególnymi. Wśród nich niektóre mogą mieć znaczenie dla stopnia samorządności spółdzielczej, zwłaszcza zaś te, które wynikają z ustawy z 31 I 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, a polegające na wprowadzeniu ograniczeń w korzystaniu ze środków technicznych, urządzeń transportu, a także czasowe ograniczenie lub zakazywanie wprowadzania określonych zanieczyszczeń do powietrza atmosferycznego.

Ponadto w myśl art. 69 rady narodowe i w pewnych przypadkach terenowe organy administracji państwowej mogą wydawać przepisy porządkowe, niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli, ochrony mienia, ładu, porządku, bezpieczeństwa publicznego. Przedstawione wyżej uprawnienia nie wydają się stanowić zagrożenia dla samorządności i samodzielności spółdzielczej, nie dotyczą bowiem spraw zasadniczych, fundamentalnych, mogą jednak stwarzać spółdzielniom uciążliwości i w pewnym zakresie pośrednio wpływać na ich działalność.

2. Współdziałanie samorządu spółdzielczego i samorządu terytorialnego

Ważnym uzupełnieniem rozważań niniejszego rozdziału może być zreferowanie uchwały Naczelnej Rady Spółdzielczej z 19 grudnia 1986 w sprawie współdziałania samorządów spółdzielczych z organami samorządu terytorialnego, w której zawarta jest ocena współdziałania tych jednostek, zwłaszcza w zakresie powiązania zadań realizowanych przez spółdzielczość z terytorialnymi planami społeczno-

-gospodarczymi. Ocena ta została opracowana w oparciu o informacje centralnych związków spółdzielczych z realizacji takich aktów prawnych, jak ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, o planowaniu społeczno-gospodarczym oraz ustawy Prawo spółdzielcze.

W ocenie tej stwierdzono, iż niezmiernie ważnymi płaszczyznami współdziałania samorządu terytorialnego i samorządu spółdzielczego są środowiskowe problemy społeczno-wychowawcze i kulturalno-oświatowe. Głównym celem współpracy jest zespolenie wysiłków w kształtowaniu ideowych, moralnych i patriotycznych postaw obywateli, umacnianie socjalistycznych stosunków i zasad współżycia społecznego oraz wzbogacenia osobowości ludzi poprzez rozwój i upowszechnianie kultury i oświaty". Ponadto współdziałanie to służy integracji miejscowego społeczeństwa i jego aktywizacji w rozwiązywaniu lokalnych problemów.

Inicjatorem i organizatorem współpracy mogą być i są w praktyce wojewódzkie i terenowe komisje współpracy, a w radach narodowych komisje do spraw samorządu. Spółdzielcze komisje współpracy są reprezentantami wszystkich spółdzielni danego środowiska wobec rad narodowych. Wpływają one na organizowanie wspólnych inicjatyw gospodarczych, społeczno-wychowawczych i kulturalno-oświatowych w danym regionie.

Jako formy współpracy samorządu spółdzielczego z terenowymi organami władzy państwowej, uchwała Naczelnej Rady Spółdzielczej nr 8 z 1986 r. wymienia:

- udział przedstawicieli terenowych organów władzy państwowej w zebraniach członków spółdzielni, na których oceniana jest działalność spółdzielni i uchwalane kierunki dalszego rozwoju,
- udział członków samorządów spółdzielczych w sesjach rad narodowych, w posiedzeniach ich komisji oraz organach samorządu mieszkańców,
- wzajemne uzgadnianie projektów planów społeczno-gospodarczych a następnie informowanie się o stopniu ich wykonania, składanie okresowych informacji pisemnych i ustnych na posiedzeniach rad narodowych i wspólnych naradach roboczych,
- podejmowanie wspólnych czynności kontrolnych w placówkach gospodarczych i społeczno-wychowawczych prowadzonych przez spółdzielnie,

- inicjowanie, koordynowanie i partycypacja w kosztach różnego rodzaju działań na rzecz środowiska lokalnego (np. budowa dróg, ujęć wody, obiektów kulturalno-oświatowych,

- udział samorządów spółdzielczych przy opracowywaniu planów rozwoju miast i wsi oraz podejmowanie decyzji dotyczących wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych,

- realizacja wspólnych zadań w zakresie ochrony środowiska naturalnego na zasadach określonych w planach wojewódzkich i terytorialnych stopnia podstawowego oraz współdziałanie z radami narodowymi w zakresie gospodarki wodą, energią elektryczną, gazem itp

- organizacja czynów społecznych,

- odbywanie wspólnych posiedzeń np. prezydium rady narodowej i prezydium rady nadzorczej spółdzielni lub związku spółdzielców w celu podjęcia ustaleń organizacyjnych, inwestycyjnych itp.,

- organizacja (poprzez centralne związki) konferencji naukowych. Jako przykład takiego działania można wskazać zorganizowaną w kwietniu 1984 r. konferencję naukową przez Centralny Związek Spółdzielczy "Samopomoc Chłopska", na której omówiono prawne i praktyczne aspekty współdziałania samorządu spółdzielczego z radami narodowymi.

W poszczególnych pionach spółdzielczych każda z tych form podlega dalszemu uszczegółowieniu i ewentualnym modyfikacjom wynikającym ze specyfiki danej spółdzielni. I tak np. w spółdzielczości spożywców Społem na czoło wysuwa się współpraca samorządów spółdzielczych z radami narodowymi w zakresie pozyskania i adaptacji pomieszczeń na cele handlowe, gastronomiczne i usługowe. Współdziałanie rad narodowych ze spółdzielczością pracy dotyczy głównie sfery zawierania umów przewidzianych w art. 72 Prawa spółdzielczego. Formy i zakres pomocy rad narodowych i ich organów dla spółdzielczości pracy są w praktyce konkretyzowane w oparciu o ustawę o drobnej wytwórczości oraz przepisy dotyczące stosowania ulg podatkowych, zaopatrzenia materiałowo-technicznego i zbytu wyrobów. Banki spółdzielcze współpracują z radami narodowymi w zakresie sprzedaży gruntów z Państwowego Funduszu Ziemi, a ponadto z organami samorządu wiejskiego, co umożliwia bankom spółdzielczym spełnianie roli aktywizującej gospodarkę indywidualną na wsi oraz kształtowanie pożądaných tendencji zarówno gdy idzie o obszar, jak i zakres produkcji indywidualnych gospodarstw rolnych. Rolnicze

spółdzielnie produkcyjne współpracują z organami władzy w terenie oraz samorządem wiejskim w zakresie realizacji planów, rozwoju i infrastruktury wsi.

Omówione do tej pory formy współpracy samorządów spółdzielczych z organami władzy oraz organami samorządu terytorialnego zostały we wspomnianej uchwale ocenione pozytywnie ze wskazaniem pewnych trudności na jakie w tych kontaktach natrafiają organizacje spółdzielcze. Należą do nich trudności z zaopatrzeniem materiałowo-technicznym oraz długie terminy przy wydawaniu decyzji o przydziale terenów pod budownictwo spółdzielcze, co pogłębia i tak ogromny deficyt zasobów mieszkaniowych.

Ponadto zdarza się, iż rady narodowe sugerują spółdzielniom podejmowanie uzasadnionych gospodarczo zadań, nie gwarantują im jednocześnie środków, co pozostaje w sprzeczności z art. 72 Prawa spółdzielczego.

3. Gospodarka finansowa jako istotny czynnik ekonomicznej samodzielności i samorządności organizacji spółdzielczych

Spółdzielnia jako jednostka gospodarki uspołecznionej podlega w zakresie swej działalności gospodarczej także przepisom prawa finansowego, w tym wspomnianym na wstępie ustawom o cenach oraz o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej.

Ogólne zasady gospodarki finansowej spółdzielni zawarte są w przepisie art. 67 prawa spółdzielczego. W myśl tego przepisu spółdzielnia prowadzi działalność gospodarczą na zasadach rachunku ekonomicznego, w oparciu o zasadę rentowności (zapewnienie korzyści członkom spółdzielni). Działalność spółdzielni finansowana jest ze środków własnych, które mogą być uzupełniane kredytami bankowymi i innymi środkami finansowymi. Jak wskazuje M. Gersdorf, w porównaniu z poprzednim uregulowaniem prawnym nastąpiło rozszerzenie zakresu samorządności spółdzielczej poprzez rezygnację z upoważnienia Rady Ministrów do uregulowania zasad systemu finansowego spółdzielni w drodze uchwał.

Rozważmy zatem, które przepisy i w jakim zakresie mają zastosowanie w regulacji gospodarki finansowej spółdzielni, wychodząc od dwóch podstawowych aktów prawnych, tj. Prawa spółdzielczego oraz ustawy z 26 II 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej. W myśl art. 75 prawa spółdzielczego prawidłowy zysk

spółdzielni (o tym czy jest on prawidłowy decyduje wynik bilansu rocznego i jego ocena dokonana przez lustratorów lub rzeczoznawców centralnego związku) stanowi podstawę opodatkowania podatkiem dochodowym (art. 40 ustawy o opodatkowaniu j.g.u.).

Po odliczeniu od zysku spółdzielni kwoty podatku dochodowego uzyskujemy nadwyżkę bilansową, która podlega podziałowi na podstawie uchwały walnego zgromadzenia (art. 76 § 1 R.). Walne zgromadzenie jest tu w zasadzie autonomiczne z zastrzeżeniem wyjątków, które przewidziane są w następnych przepisach ustawy. Wyjątki te polegają bądź na obowiązku tworzenia przez spółdzielnię różnego rodzaju funduszy i przeznaczanie na nie części nadwyżki bilansowej bądź na określeniu procentowym, jaka część nadwyżki bilansowej powinna być przeznaczana na poszczególne fundusze. Prawo spółdzielcze tylko w jednym przypadku - funduszu zasobowego - określa szczegółowo procent nadwyżki przeznaczony na jego zwiększenie, aczkolwiek i w tym przypadku centralny związek może obniżyć wysokość odpisu poniżej 20%.

Funduszami obligatoryjnymi są, w myśl art. 78 pr. spółdz.: fundusz udziałowy, fundusz zasobowy, zakładowy fundusz mieszkaniowy i fundusz socjalny, przy czym te dwa ostatnie są tworzone na zasadach określonych w przepisach o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych, Dz.U. z 1982 r. nr 7 poz. 54, zm. Dz.U. z 1983 r., nr 11, poz. 318).

Obok funduszy obligatoryjnych ustawa dopuszcza w art. 80 tworzenie funduszu postępu techniczno-ekonomicznego bez zgody Ministra Finansów oraz innych funduszy, z tym jednak, że utworzenie innych funduszy obciążających koszty działalności spółdzielni wymaga zgody Ministra Finansów.

Na utworzenie wymienionych funduszy, na ich zasilanie, a także na inne cele, tzn. podział między członków, wypłata premii i nagród oraz działalność społeczno-wychowawczą spółdzielnie przeznaczają w myśl art. 77 § 1 tę część nadwyżki bilansowej, jaka im pozostaje po dokonaniu wpłat na zwiększenie funduszu zasobowego oraz na fundusz rozwoju tworzony w centralnym związku, a przeznaczony na udzielenie pomocy zrzeszonym spółdzielniom. Wysokość wpłat na fundusz rozwoju określa zjazd delegatów centralnego związku, a zrzeszone spółdzielnie związane są wysokością ustalonych odpisów.

Jak się wydaje nie stanowi to ograniczenia samorządności spółdzielczej, gdyż w pewnym sensie wpłaty te "wracają" do spółdzielni w postaci różnego rodzaju form pomocy. Natomiast należałoby się zastanowić, czy nie stanowią takiego ograniczenia wydawane na podstawie ustawy o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej rozporządzenia Rady Ministrów obniżające pod pewnymi warunkami wysokość podatku dochodowego.

W tych aktach normatywnych następuje bowiem dyrektywne ustalenie procentowych wpłat na poszczególne fundusze i od tego uzależnia się przyznanie zainteresowanym jednostkom ulg podatkowych.

Istotne znaczenie dla samodzielnej działalności spółdzielni, a tym samym dla umożliwienia jej aktywnego uczestnictwa w życiu społeczno-gospodarczym regionu mają zasady kredytowania ogólnie sformułowane w ustawach Prawo bankowe, ustawa o statucie Narodowego Banku Polskiego, a skonkretyzowane w obecnie obowiązujących aktach niższego rzędu: Instrukcji kredytowej nr 1/86 "Zasady i tryb kredytowania przedsiębiorstw uspołecznionych" oraz wydawanych co-rocennie przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego wytycznych polityki kredytowej. Kredytowanie spółdzielni, podobnie jak innych jednostek gospodarki uspołecznionej odbywa się na zasadzie umowności. Jednostka gospodarki uspołecznionej, zwana dalej kredytobiorcą, składa do Narodowego Banku Polskiego wniosek o udzielenie kredytu w danej wysokości. We wniosku należy określić rodzaj kredytu, o udzielenie którego prosi dana jednostka gospodarki uspołecznionej (kredyt na stałe potrzeby, rozwojowy, sezonowy, na należności płatnicze, kredyty obrotowe). Wniosek składa się do banku, który prowadzi rachunek rozliczeniowy danej jednostki (spółdzielni). W chwili obecnej nie ma możliwości złożenia wniosku o kredyt do innego oddziału banku, zgodnie jednak z założeniami reformy gospodarczej projektuje się stworzenie j.g.u. możliwości swobodnego wyboru banku, który podjąłby się kredytowania jej działalności. Składając wniosek o udzielenie kredytu kredytobiorca-spółdzielnia musi przedstawić upoważnienie w postaci uchwały walnego zgromadzenia o maksymalnej wysokości kredytu, jaki może w jej imieniu zaciągnąć zarząd. Wspomniane wyżej wytyczne polityki kredytowej określają zasady, na jakich opiera się udzielanie kredytów w danym roku. Wytyczne te ustalają również preferencje w udzielaniu kredytów; w roku obecnym preferowane są m.in. te jednostki gospodarki uspołecznionej,

które produkuje wyroby eksportowe, z zakresu drobnej wytwórczości oraz jednostki produkujące dla potrzeb rolnictwa bądź z samym rolnictwem związane. Istotną zasadą kredytowania jest zasada selektywności, zgodnie z którą banki udzielają kredytów tym jednostkom i w takiej wysokości, jak to wynika z oceny jej zdolności kredytowej. Zatem możliwość uzyskania kredytu i jego wielkość zależą od oceny zdolności kredytowej kredytobiorcy wydawanej przez bank na podstawie informacji zebranych bądź w drodze analizy sprawozdawczości nadsyłanej przez jednostki gospodarki uspołecznionej (w tym także spółdzielnie) bądź na drodze inspekcji bankowych.

Art. 26 ust. 2 Prawa bankowego stanowi: "przy zawieraniu umów kredytowych bank kieruje się oceną zdolności kredytowej do spłaty zaciągniętego kredytu". Przepis ten nie precyzuje jednak bliżej pojęcia "zdolności kredytowej", zatem konieczne jest coroczne uściślanie tego terminu w wytycznych polityki kredytowej Prezesa Narodowego Banku Polskiego.

Od odmowy udzielenia kredytu bądź w przypadku udzielenia kredytu w wysokości niższej od wnioskowanej kredytobiorca może się odwołać do jednostki nadrzędnej nad bankiem, który odmówił zawarcia z daną j.g.u. umowy o kredyt bankowy.

Na podstawie wyżej przedstawionych zasad kredytowania można sobie zadać pytanie, o ile mogą one stanowić ograniczenie samorządności, a tym samym aktywności gospodarczej spółdzielni, tym bardziej, że spółdzielnie są tu zrównane z przedsiębiorstwami państwowymi. Wydaje się, że sama zmiana formy kredytowania na cywilnoprawną - umowy o kredyt - zasady samorządności spółdzielczej w sposób zasadniczy zagwarantować nie może. Może natomiast, i jak należy sądzić, będzie w tym kierunku ewoluować cały system funkcjonowania organizmu gospodarczego zwiększający ekonomiczną samodzielność jednostek gospodarki uspołecznionej, w tym także organizacji spółdzielczych.

Inny problem, niemniej istotny nie tylko z punktu widzenia interesów członków spółdzielni, lecz także dla gospodarki spółdzielni, to ograniczenia wynikające z bariery wzrostu wynagrodzeń. Mogą one wpływać osłabiająco na aktywność spółdzielni w sferze produkcji i usług. Jak wynika z rozmów przeprowadzanych w ramach pilotażu badawczego ograniczenia wynikające z przepisów prawa finansowego obok skutków prawnych, dla osiągnięcia których zostały wydane, powodują

także niekorzystne skutki uboczne zarówno w sferze gospodarki spółdzielni, jak również w sferze świadomości członków spółdzielni, osłabiając ich aktywność.

III. SAMORZĄDNOŚĆ SPÓŁDZIELNI A ICH PRZYNALEŻNOŚĆ DO ZWIĄZKÓW SPÓŁDZIELCZYCH (CENTRALNYCH I POŚREDNICH), ROLA NACZELNEJ RADY SPÓŁDZIELCZEJ

1. Funkcje związków spółdzielczych w warunkach samodzielności i samorządności zrzeszonych jednostek

Kolejnym problemem wymagającym rozważenia są funkcje związku spółdzielczego w warunkach samodzielności i samorządności ich członków. Prawo spółdzielcze poświęca związkom spółdzielczym cały Tytuł 1 Części I, normując ich organizację i działalność w przepisach art. 240-257. Prawo spółdzielcze określa wspólnym mianem organizacji spółdzielczych zarówno spółdzielnie, jak i ich związki, podkreślając w art. 240 § 1 samorządność związków spółdzielczych, jak również fakt, że utworzenie związku spółdzielczego następuje z inicjatywy przyszłych członków, którymi mogą być spółdzielnie i ich związki. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia samorządności spółdzielczej, zwłaszcza w nawiązaniu do przepisu art. 240 § 2, który stanowi, iż celem związku spółdzielczego jest zapewnienie zrzeszonym w nim organizacjom spółdzielczym pomocy w ich działalności statutowej, w tym szczególnie spółdzielni młodzieżowych. Określenie w ten sposób celów związków spółdzielczych, w połączeniu z zasadą dobrowolności ich tworzenia, pozwala organizacjom spółdzielczym na wnikliwe, samodzielne przeanalizowanie potrzeb tworzenia tych struktur, zgodnie z ich służebną rolą wobec członków zrzeszonych w związkach spółdzielczych. Z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie do związków spółdzielczych należy, w myśl art. 240 § 3 Prawa spółdzielczego, stosować odpowiednie przepisy dotyczące spółdzielni.

Art. 175 ustawy o spółdzielniach i ich związkach przyznawał uprawnienia władcze związkom spółdzielczym, nadając uchwałom organów związku charakter wiążący dla organizacji spółdzielczych. Organami odwoławczymi były jedynie wyższe organy tego samego związku (od uchwały zarządu odwołanie do rady, od uchwały rady do zjazdu delegatów).

Prawo spółdzielcze, wprowadzając służebną rolę związków w stosunku do zrzeszonych w nich członków, zmieniło w zasadniczy sposób charakter prawny uchwał związku. Jak zauważa M. Gersdorf²¹, poprzednio obowiązujący przepis ustawy o spółdzielniach i ich związkach w praktyce wykorzystywany był do pozaustawowego reglamentowania działalności spółdzielni w drodze wydawania uchwał o charakterze normatywnym. Uchwały te wydawane były przez centralne związki spółdzielcze z własnej inicjatywy lub na podstawie samoistnych uchwał Rady Ministrów, w których zawarte były zalecenia konkretyzowane przez związki w postaci uchwał swoich organów. W razie niezgodności uchwał spółdzielni z uchwałami związków spółdzielczych lub Naczelnej Rady Spółdzielczej, ustawa z 1961 r. dopuszczała możliwość ich uchylenia.

W obecnym stanie prawnym przepisy te utraciły moc obowiązującą, a uprawnienia związków spółdzielczych kształtują się stosownie do ich służebnej roli. Zatem uchwały związków mają jedynie charakter opiniodawczo-konsultacyjny, doradczy i inicjujący. W konsekwencji podstawą uchylenia przez sąd uchwały walnego zgromadzenia spółdzielni może być jedynie sprzeczność z prawem lub statutem. Zarazem Prawo spółdzielcze wprowadza pewne wyjątki od zasady niezwiązania spółdzielni uchwałami związku spółdzielczego. Zawierają je m.in. przepisy art. 255 § 1 Prawa spółdzielczego, przy czym następny przepis ustawy wprowadza gwarancje samodzielności spółdzielczej poprzez przyznanie im prawa zaskarżania uchwał związków spółdzielczych do sądu na zasadach ogólnych. Warto zauważyć, że zaskarżeniu podlegają w tym przypadku obok uchwał zjazdu delegatów, także uchwały Rady, co stanowi pewne rozszerzenie w stosunku do analogicznych unormowań poprzedniej ustawy (art. 42 ustawy o spółdzielniach i ich związkach)²². Z drugiej strony prawo zaskarżania przez spółdzielnie uchwał związku zostało ograniczone tylko do uchwał w sprawie wykluczenia i wykreślenia ich ze związku (art. 255 § 1 Prawa spółdzielczego). Jak się wydaje, nie stanowi to ograniczenia samorządności spółdzielczej, gdyż pozostałe uchwały związku nie mają dla spółdzielni mocy wiążącej, a zatem nie jest konieczne zabezpieczenie sformalizowanego trybu ich zaskarżania. Skoro zaś mają one jedynie

²¹M. Gersdorf, J. Ignatowicz, op.cit., s. 503.

²²M. Gersdorf, w drodze analogii rozszerza zastosowanie tego przepisu do uchwał zarządu związku.

charakter działań niewładczych, zbliżają się tym samym do analogicznych działań organów władzy i administracji państwowej. Obecnie po obu stronach pokutują jednak jeszcze stare przyzwyczajenia preferujące dyrektywny sposób zarządzania. Można się natomiast spodziewać, iż z czasem uregulowania prawne wydatnie zwiększające samodzielność spółdzielni zarówno wobec własnych związków, jak i wobec organów władzy i administracji ugruntują faktyczną samodzielność organizacji spółdzielczych. Zachodzące w ostatnim czasie zmiany funkcjonowania całej gospodarki narodowej i stopniowe przechodzenie od administracyjnej do cywilistycznej metody zarządzania, pozwalają wyrazić nadzieję, iż zapoczątkowany Prawem spółdzielczym trend utrzyma się, a nawet podlegać będzie korzystnym tendencjom rozwojowym.

W chwili obecnej, mimo generalnie zwiększonej samodzielności spółdzielni wobec ich związków, powstaje jeszcze szereg wątpliwości co do interpretacji uregulowań szczegółowych. Dotyczy to m.in. wspomnianego wcześniej przepisu art. 51 § 1 Prawa spółdzielczego. Wątpliwości, czy centralny związek ma prawo czy obowiązek interwencji w przypadku stwierdzenia przez lustrację lub inne uprawnione organy kontroli rażącego naruszenia przez członka zarządu zrzeszonej spółdzielni przepisów prawa lub statutu, nie dadzą się rozstrzygnąć poprzez wykładnię językową, gdyż użyty w przepisie termin "może" ma co najmniej dwa znaczenia. Oznaczać może uprawnienie do dokonania jakiejś czynności, w tym przypadku prawo zarządu centralnego związku do odwołania członka zarządu zrzeszonej spółdzielni, w razie gdyby nie uczynił tego właściwy organ spółdzielni w terminie, jaki mu wcześniej centralny związek wyznaczył. Nie znajdujemy natomiast w sformułowaniu przepisu wskazówki co do tego, czy centralny związek jest zobligowany wynikami kontroli wymienionych organów, czy też podjęcie kroków represyjnych pozostawione jest decyzji związku, w tym przypadku słowo "może" oznaczałoby dyspozytywny charakter omawianego przepisu.

Jak wiadomo, rozważenia wymaga natomiast pośredni wpływ organów władzy i administracji państwowej na spółdzielnie poprzez działalność kontrolną, której wyniki uzasadniałyby zastosowanie art. 51 Prawa spółdzielczego. O ile, jak wyjaśniono wcześniej, nie wydaje się celowe stosowanie do spółdzielni przepisu art. 11 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (gdyż brak

jest organów nadrzędnych w rozumieniu tego przepisu), o tyle można wyrazić obawę, iż przewidziane w art. 51 Prawa spółdzielczego uprawnienia kontrolne "innych uprawnionych organów kontroli" ograniczają w pewnym stopniu samodzielność spółdzielni dopuszczając pośredni wpływ organów władzy i administracji na działalność spółdzielni na danym terenie.

Zakres samodzielności spółdzielni wyznaczają także przepisy normujące zasady łączenia się organizacji spółdzielczych w związki spółdzielcze. Rozpatrzenia wymagają tu uregulowania zawarte przede wszystkim w art. 3 i 4 Prawa spółdzielczego. Przepisy art. 3 wyłączają jakikolwiek element przymusu organizacyjnego w kontaktach spółdzielni z innymi organizacjami, w tym spółdzielczymi. Przepisy tego artykułu w sposób wyraźny potwierdzają oparcie działalności spółdzielni na zasadach właściwych dla stosunków cywilnoprawnych, akcentując obowiązywanie zasady umowności łącznie z wynikającą stąd zasadą swobody umów (z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie Prawo spółdzielcze). Do wyjątków tych należą uprawnienia typu administracyjnego, a mianowicie:

a) wydawanie oświadczenia o celowości założenia spółdzielni, a także zmian statutu dotyczących terenu lub przedmiotu jej działania,

b) prawo do odwołania członka zarządu spółdzielni w wypadkach w ustawie określonych,

c) prawo postawienia spółdzielni w stan likwidacji.

Ponieważ we wszystkich tych przypadkach (z których dwa zostały już wcześniej szczegółowo omówione) przysługuje prawo odwołania się do sądu, można sformułować wniosek, iż nawet w wypadku quasi-administracyjnych uprawnień centralnych związków nie zachodzi niebezpieczeństwo ograniczenia samorządności spółdzielczej. Taki pogląd można znaleźć także w artykule M. Gersdorfa²³, który pisze: "nie wymaga specjalnego uzasadnienia, jak kapitalne znaczenie ma taka regulacja dla zachowania praworządności w stosunkach spółdzielni - związek oraz dla samodzielności i samorządności spółdzielni".

²³ M. Gersdorf, Związek spółdzielczy w nowym prawie spółdzielczym, SKN 1983, nr 1, s. 29 i n.

Ponadto art. 4 w paragrafie 1 statuuje zasadę dobrowolności zrzeszania się spółdzielni w związku spółdzielcze, wyjawszy przynależność do związków centralnych, która w świetle Prawa spółdzielczego, podobnie jak według poprzedniego stanu prawnego jest dla spółdzielni obligatoryjna²⁴. Różnica polega na możliwości wyboru centralnego związku, znosząc sztywne zasady "przyporządkowania" określonych rodzajów spółdzielni danemu związkowi centralnemu. O tym, jakie spółdzielnie mogą zrzeszać się w danym związku centralnym decyduje statut centralnego związku, przy czym ustalenia statutu jednego związku nie wiążą innego związku centralnego. Decyzje te, acz samodzielne, nie są jednak samowolne, gdyż ich celowość kontrolowana jest drogą pośrednią przez Naczelną Radę Spółdzielczą, uprawnioną w myśl art. 257 § 2 w związku z art. 6 § 3 do wydawania oświadczeń o celowości założenia nowego związku spółdzielczego. Ponadto w myśl art. 4 § 3 Naczelna Rada Spółdzielcza spełnia funkcję centralnego związku w stosunku do spółdzielni, dla której - ze względu na przedmiot jej działalności - nie ma właściwego centralnego związku.

O przystąpieniu spółdzielni do związku oraz o wystąpieniu z niego rozstrzyga walne zgromadzenie w formie uchwały (art. 38 § 1 pkt 10 Prawa Spółdzielczego).

2. Formy realizacji przez związki spółdzielcze ich doradczych, inicjujących i opiniodawczo-konsultacyjnych funkcji

Rozważając problem prawnych uwarunkowań samodzielności i samorządności spółdzielni rozważyć należy formy, w jakich związki spółdzielcze spełniają powierzone im przez Prawo spółdzielcze funkcje opiniodawczo-konsultacyjne, doradcze i inicjujące. Jak wskazuje M. Gersdorf²⁵ także centralny związek spółdzielczy, mimo przyznania mu w art. 4 § 1 pełnienia funkcji rewizyjnych, swoje nadzorczo-kontrolne uprawnienia kieruje na realizację doradczo-opiekuńczych funkcji.

Prześledźmy zatem, jakie formy przybierają te działania, biorąc za punkt wyjścia treść obowiązującego w tej mierze art. 241 Prawa Spółdzielczego.

²⁴ Istotne zmiany w stym zakresie wprowadza omówiona w Aneksie ustawa z 23 X 1987.

²⁵ M. Gersdorf, J. Ignatowicz, op.cit., s. 505.

Jako główne zadania centralnego związku wobec zrzeszonych w nim spółdzielni ustawa wymienia lustrację ich działalności oraz instruktaż, różnego rodzaju działania inicjatywne i opiniodawcze, pomoc materialną, a także, co szczególnie istotne dla rozważanych przez nas zagadnień, prawo reprezentowania zrzeszonych spółdzielni wobec organów władzy i administracji państwowej, przedstawianie tym organom postulatów i wniosków zrzeszonych organizacji oraz informowanie ich następnie o podjętych decyzjach. Funkcja centralnego związku jako reprezentanta zrzeszonych członków w jeszcze bardziej ostrym świetle stawia problem samodzielności spółdzielczej, która wydaje się być wprost proporcjonalna do pozycji, jaką dany centralny związek zajmuje w organizacji życia społecznego.

Pośród funkcji, jakie w stosunku do zrzeszonych spółdzielni spełnia centralny związek na czoło wysuwa się lustracja. Mówi o niej art. 91 Prawa spółdzielczego w § 2 jako cele lustracji wymieniając "badanie legalności, rzetelności i gospodarności działalności spółdzielni". Według M. Gersdorfa²⁶, przyznanie uprawnień lustracyjnych centralnym związkom spółdzielczym nie jest jednoznaczne z wyrzeczeniem się państwowej kontroli spółdzielczości, która może być prowadzona w różnym zakresie przez różne organy kontroli (NIK, organy finansowe itp.). Jakie są zatem, w świetle obowiązującej zasady samorządności spółdzielczej, konsekwencje czynności kontrolnych podejmowanych przez związki centralne, inne uprawnione organy kontroli z ramienia państwa, jaka jest także moc wiążąca zaleceń pokontrolnych.

W przypadku lustracji jej przebieg i sposób zakończenia normują przepisy art. 91-95 Prawa spółdzielczego. Lustracji dokonuje lustrator, wyznaczony przez centralny związek. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na autonomię związków centralnych w zakresie powoływania lustratorów. Prawo spółdzielcze nie określa bowiem wymagań, jakim powinien odpowiadać lustrator, pozostawiając w tej mierze swobodę zainteresowanemu związkowi. Ważny jest przy tym zwłaszcza fakt, iż nie ingerując w zasady powoływania przez związki swoich lustratorów (art. 95 Prawa spółdzielczego), ustawodawca zadbał jednakże o zabezpieczenie niezależnej pozycji lustratorów wobec związku, stwarzając tym samym gwarancje obiektywizmu lustracji.

Taką gwarancją jest przyznanie prawa odwoływania lustratorów tylko Naczelnej Radzie Spółdzielczej, na wniosek związku centralnego, który w tym przypadku pozbawiony jest uprawnień decyzyjnych.

Rozpatrzmy teraz te zagadnienia związane z lustracją, które mogą mieć związek z zakresem samorządności spółdzielni, zarówno gdy idzie o przebieg, jak i o efekty lustracji.

Pierwszy problem to dobrowolność bądź obligatoryjność poddania się lustracji przez spółdzielnię. Aczkolwiek Prawo spółdzielcze nie statuje wprost takiego obowiązku, jednakże można go wyinterpretować chociażby z brzmienia przepisu art. 93 § 3 tego artykułu, który stanowi, iż centralny związek na podstawie wyników lustracji wydaje ocenę działalności spółdzielni oraz zalecenia, w których ustala sposób i termin usunięcia stwierdzonych uchybień i niedomagań. Na temat charakteru tych zaleceń będzie mowa w dalszej części pracy, tu natomiast wydaje się celowe zastosowanie argumentacji a maiori ad minus, której efektem jest sformułowanie wniosku o obligatoryjnym poddaniu się spółdzielni zarządzanej przez centralny związek lustracji.

Jak wynika z przepisu art. 91 § 2, celem lustracji jest badanie legalności, rzetelności i gospodarności działalności spółdzielni. Celowi temu służą zawarte w ustawie uprawnienia lustratora - art. 92 § 2 Prawa spółdzielczego oraz odpowiadające im obowiązki spółdzielni (art. 93 § 2 i 4), a także prawo członków rady nadzorczej spółdzielni, w której prowadzona jest lustracja, do uczestniczenia w jej przebiegu. Służyć to powinno zarówno usprawnieniu przebiegu lustracji, jak i celom instruktażowym i konsultacyjnym.

A. Żabski²⁷ zwraca uwagę, iż badanie legalności działania spółdzielni musi uwzględnić zakres posiadanej samodzielności, co powinno spowodować przesunięcie punktu ciężkości przede wszystkim na badanie rzetelności i gospodarności. Podkreśla przy tym, że "samodzielna i samofinansująca się organizacja spółdzielcza ma prawo podejmowania działań, z którymi wiąże się określone ryzyko", zatem i w tym zakresie zakres kontroli ulega ograniczeniom. Ograniczeniu ulega, zdaniem tego autora także zakres instruktażu, który powinien być ograniczony do tematyki lustracji i ściśle związa-

²⁷A. Żabski, Lustracja, próba prawnej analizy instytucji, SKN 1983, nr 2, s. 11 i n.

ny z uchynieniami i niedomaganiem stwierdzonymi w toku lustracji. A. Żabski wyraźnie akcentuje, iż pod pretekstem instruktazu centralne związki nie mogą, w świetle nowej ustawy, wkraczać w sferę samodzielności i samorządności spółdzielni.

Prawo spółdzielcze, w odróżnieniu od poprzedniej ustawy o spółdzielniach i ich związkach, stanowi, że celem lustracji jest badanie legalności, rzetelności i gospodarności działalności spółdzielni nie wymienia szczegółowo aktów, którym spółdzielnie mają obowiązek się podporządkować. Z jednej strony wynika to z faktu, iż uchwały związków utraciły swój władczy charakter, z drugiej zaś można by się tu doszukać niechęci ustawodawcy do zajęcia stanowiska w kwestii sporu o prawny czy pozaprawny charakter norm prawa wewnętrznego. Problematyka ta została szczegółowo omówiona w części opracowania na temat źródeł Prawa spółdzielczego. Można zatem, jak się wydaje stwierdzić, iż wskazane tam przepisy, począwszy od norm rangi ustawowej, a na aktach tzw. prawa wewnętrznego skończywszy, mają dla spółdzielni charakter wiążący. Pomijając bowiem sporne kwestie można z całą stanowczością wypowiedzieć pogląd, iż wpływają one w istotny sposób na treść stosunków spółdzielczych, regulując strukturę organizacyjną spółdzielni oraz prawa i obowiązki zrzeszonych w niej członków. Toteż badanie legalności działania spółdzielni obejmuje nie tylko kontrolę zgodności działania spółdzielni z aktami, których charakter prawny nie jest w doktrynie kwestionowany, lecz także zgodność działania z przepisami wewnętrznymi, których rola jest równie istotna, a podnoszone wątpliwości nie mają w tym względzie większego praktycznego znaczenia.

Odnosnie do innych przepisów prawnych, którym spółdzielnia ma się podporządkować, można stwierdzić, że ze względu na wyraźne sformułowanie w przepisach rangi ustawowej sytuacji, w których organy władzy i administracji państwowej mogą wydać wiążące spółdzielnie przepisy, lustracja prowadzona pod tym kątem nie ma decydującego znaczenia dla problemu samorządności spółdzielczej. Podobnie rzecz się ma z badaniem legalności działania spółdzielni w odniesieniu do przepisów pochodzących od związków spółdzielczych. Wyraźne określenie sytuacji, w których związki mogą wydawać wiążące spółdzielnie decyzje przeciwdziałające ograniczeniu samorządności spółdzielczej przy okazji badania legalności jej działania.

Jak się wydaje, w warunkach reformy gospodarczej oraz rozsze-

zenia zakresu samorządności spółdzielczej, szczególnego znaczenia nabiera lustracja pod kątem badania rzetelności i gospodarności. Wykracza to poza formalny charakter kontroli, zmierzając do ustalenia, czy spółdzielnia wywiązuje się należycie ze swoich funkcji gospodarczych. Jak pisze A. Zych²⁸: przekształcenie spółdzielni w jednostki gospodarcze zainteresowane wynikami swojej działalności zmienia w sposób zasadniczy dotychczasową pozycję i rangę aparatu lustracji w spółdzielczości, następuje przesunięcie akcentu z funkcji kontrolnych na funkcje doradczo-instruktażowe.

Dla prawidłowego przebiegu lustracji oraz dla efektywności kontroli istotne znaczenie ma współdziałanie organów spółdzielni z lustratorem. Dotyczy to zwłaszcza rad nadzorczych spółdzielni, gdyż zgodnie z art. 44 Prawa spółdzielczego podstawową funkcją rady nadzorczej jest sprawowanie kontroli i nadzoru nad działalnością spółdzielni.

A. Zych²⁹ wyraża jednak pogląd, iż w praktyce współdziałanie rad nadzorczych i organów lustracji natrafia na duże trudności wynikające z negatywnych doświadczeń poprzednich lat, kiedy rada nadzorcza nie była organem samorządowym w pełnym tego słowa znaczeniu. Aktywizująca rola lustratorów, polegająca na instruowaniu członków rad nadzorczych w zakresie pełnienia przez nich funkcji kontrolnych mogłaby i powinna mieć istotne znaczenie dla umacniania demokracji wewnątrzspółdzielczej zgodnie z założeniami nowej ustawy - Prawa spółdzielczego.

Obok rady nadzorczej, organy lustracji powinny współdziałać także z walnym zgromadzeniem, które - zgodnie z art. 38 prawa spółdzielczego - jest uprawnione do podejmowania uchwał w związku z oceną polustracyjną działalności spółdzielni. Jak wskazuje A. Zych we wspomnianym artykule, praktyka nie jest pod tym względem zadowalająca, gdyż wyniki lustracji przedstawiają walnemu zgromadzeniu zwykle członkowie zarządu, co nie sprzyja raczej wyrobieniu sobie przez walne zgromadzenie obiektywnej oceny ustaleń lustracji.

Kolejnym istotnym zagadnieniem jest charakter prawny protokołu lustracji, który - na podstawie przepisu art. 93 § 1 - sporządza lustrator z przeprowadzonych czynności lustracyjnych. W świetle

²⁸A. Zych, Lustracja spółdzielcza w reformie gospodarczej, *Trybuna Spółdzielcza* Nr 2 z 1984 r., s. 16.

²⁹Op.cit., s. 17.

tego przepisu protokół lustracji sporządzony przez lustratora według wymagań ustalonych przez właściwy centralny związek ma moc dokumentu urzędowego. Dokument urzędowy jest dowodem tego, co w nim stwierdzono, w odróżnieniu od dokumentu prywatnego, który stanowi jedynie dowód tego, że osoba, która go podpisała złożyła oświadczenie zawarte w dokumencie.

Ustalenie zawarte w protokole lustracji stanowią dla centralnego związku podstawę oceny działalności lustrowanej spółdzielni oraz wydanie zaleceń, w których ustala sposób i termin usunięcia stwierdzonych uchybień i niedomagań (art. 93 § 3 Prawa spółdzielczego). Prawo spółdzielcze nie wyjaśnia, który organ centralnego związku jest uprawniony do wydawania takiej oceny i zaleceń. Praktyka poszła w kierunku tworzenia specjalnych biur lustracji, którym zarządy centralnych związków delegują część swoich uprawnień lustracyjnych. Podkreślić przy tym należy, iż zarząd centralnego związku nadzorując i kontrolując działalność pracowników biur lustracji, powinien rozpatrywać także odwołania spółdzielni od polustracyjnej oceny i zaleceń. Warto zwrócić uwagę na pogląd M. Gersdorfa³⁰, iż mimo że prawo spółdzielcze nie przewiduje instytucji odwołań od oceny i zaleceń polustracyjnych, nie sposób odmówić spółdzielniom takiego uprawnienia, choćby z tego względu, że jako członek związku powinna być jego współgospodarzem.

Po drugie, w sytuacji, gdy lustrację w praktyce przeprowadza nie zarząd centralnego związku ale upoważnieni pracownicy, uprawnienie do wnoszenia odwołania jest nieodzownym warunkiem demokracji wewnątrzspółdzielczej.

Wydana przez centralny związek ocena działalności spółdzielni nakłada na radę nadzorczą spółdzielni obowiązek jej rozpatrzenia oraz podjęcia odpowiedniej uchwały. Z kolei walne zgromadzenie zapoznaje się z oceną i zaleceniami polustracyjnymi razem ze sprawozdaniem z ich wykonania, podejmując następnie uchwały zgodnie z dyspozycją art. 38 § 1 pkt 3 Prawa spółdzielczego.

Mimo iż Prawo spółdzielcze nie sformułowało wprost zasady związania spółdzielni oceną i zaleceniami polustracyjnymi, należy wyraźnie podkreślić rangę lustracji oraz jej znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania spółdzielni. Rodzi to określone obowiązki

30-----

Prawo spółdzielcze, Komentarz, s. 183.

spółdzielni, które sygnalizowano podczas omawiania kolejnych problemów związanych z lustracją, a które warto byłoby na zakończenie zebrać w jedną grupę.

Spółdzielnia ma więc obowiązek poddania się lustracji i umożliwienia jej sprawnego przebiegu. Następnie rada nadzorcza lustrowanej spółdzielni jest zobowiązana do podjęcia uchwały, w której ustosunkowuje się do zaleceń polustracyjnych. Ustosunkowanie to może polegać na podjęciu odpowiednich kroków zaradczych, zmierzających do usunięcia wykazanych uchybień. Jak wskazuje M. Gersdorf, rada ma prawo nie zgodzić się z ustaleniami lustracji, jednak w takim przypadku powinna natychmiast wnieść odwołanie, a w podjętej uchwale wyjaśnić przyczyny nie poddania się niektórym zaleceniom.

Związek centralny nie dysponuje wprawdzie wobec zrzeszonych spółdzielni żadnymi konkretnymi sankcjami, przewidzianymi w takim przypadku (gdyż stanowiłoby to formę ograniczenia smorządności spółdzielczej), może jednak zastosować wobec spółdzielni środki organizacyjne. Ponadto zarząd i rada spółdzielni, nie stosując się do zaleceń polustracyjnych, świadomie pozbawiają się pomocy i instruktażu ze strony centralnych związków, co może prowadzić do załóżeń w funkcjonowaniu spółdzielni, za którą odpowiedzialność ponoszą w pełni jej organy samorządowe.

Należy także omówić kolejno te uprawnienia centralnego związku, które wykraczają wprawdzie poza samą instytucję lustracji, ale są niejako jej pochodną.

Centralnemu związkowi przysługuje więc prawo zaskarżania do sądu uchwały walnego zgromadzenia rady nadzorczej spółdzielni, jeżeli naruszają one przepisy prawa lub statut (art. 43 i 47 Prawa spółdzielczego). Należy do tej grupy także omówiony wcześniej przepis art. 51. Nadto, jeżeli ocena i zalecenia polustracyjne wskazują na naruszenie przepisów prawa lub statutu, przy czym naruszenia te są rażące i uporczywe, zarząd centralnego związku może postawić spółdzielnię w stan likwidacji (art. 114 § 1 pkt 1 Prawa spółdzielczego). Przez uporczywość można tu właśnie rozumieć lekceważenie zaleceń polustracyjnych, przy czym muszą to być działania (lub zaniechania) o charakterze ciągłym, nie jednorazowe. Interesujące i godne podkreślenia jest przy tym stanowisko komentatora M. Gersdorfa³¹, iż w sytuacji takiej po stronie centralnego związku

³¹ Prawo spółdzielcze, Komentarz, s. 197

istnieje nie tylko prawo, ale i obowiązek postawienia spółdzielni w stan likwidacji.

Uchwała centralnego związku o postawieniu spółdzielni w stan likwidacji podlega zaskarżeniu na drodze sądowej, co zabezpiecza samorządność i niezależność zrzeszonych w centralnym związku członków.

Na zakończenie trzeba wspomnieć i o takich konsekwencjach lustracji, które nie wynikają wprost z przepisów prawnych, ale dadzą się z nich pośrednio wyprowadzić, mając istotne znaczenie praktyczne. Należą tu wszelkie decyzje podejmowane w kontaktach ze spółdzielniami przez inne organy i instytucje. Wyniki lustracji i dokonana na ich podstawie ocena wpływają bowiem niewątpliwie na zaufanie do spółdzielni, traktowanie jej jako wiarygodnego partnera umów oraz odpowiedzialnego kredytobiorcę.

3. Problemy związane z przynależnością spółdzielni do tzw. związków pośrednich

Omówione do tej pory problemy dotyczyły wzajemnych relacji centralnych związków i zrzeszonych w nich spółdzielni. Warto także poświęcić kilka słów tzw. związkom pośrednim, zwłaszcza że literatura poświęca tym zagadnieniom niewiele uwagi.

W obecnym stanie prawnym przynależność do takiego związku jest oparta na zasadzie dobrowolności. Na uwagę zasługują tu zwłaszcza rozważania A. Zycha³², który krytycznie ocenia obecną konstrukcję prawną, postulując oparcie organizacji związków pośrednich na zasadzie delegatury związku centralnego. Wykazuje, że takie rozwiązanie, aczkolwiek równoznaczne z wzmocnieniem dotychczasowej pozycji centralnego związku wobec spółdzielni, nie stanowiłoby jednak zagrożenia dla samorządności spółdzielni.

Dyskusyjne jest natomiast inne rozwiązanie zasad finansowania związków, na co wskazuje także autor omawianego artykułu. Do tej pory, zgodnie z art. 83 Prawa spółdzielczego, składki spółdzielni na utrzymanie związków (centralnych i pośrednich) obciążają koszty działalności spółdzielni. Ostatnio w ramach II etapu reformy gospodarczej rozważa się projekt, aby - na wzór rozwiązań w przemyśle państwowym - działalność związków pośrednich opłacana była z zysków spółdzielni³³. Takie rozwiązanie wiąże się jednak z ryzykiem, iż

³²A. Zych, Związek pośredni czy delegatura, Trybuna Spółdzielcza 7-8, z 1984, s. 26 i n.

³³Takie rozwiązanie wprowadzono ustawą z 23 X 1987.

spółdzielnie, których przynależność do tych związków jest dobrowolna, przestaną się w nich zrzeszać. Jeśli uwzględnić nadto projekty zniesienia obligatoryjnego zrzeszania się spółdzielni w związkach centralnych można zauważyć, iż decentralizacja procesu zarządzania gospodarką w sektorze spółdzielczym realizowana jest w bardzo szerokim zakresie. Można jednak wyrazić wątpliwość, czy nie odbije się to w jakimś stopniu na jakości działalności spółdzielni, które z motywów finansowych rezygnować mogą z pomocy i instruktażu udzielanego im przez związki spółdzielcze.

IV. ZAKRES I FORMY REALIZACJI DEMOKRACJI WEWNĄTRZSPÓŁDZIELCZEJ

1. Problematyka prawna związana z nawiązaniem stosunku członkostwa

Jak wskazywano we wstępnych fragmentach niniejszego opracowania, na pojęcie samorządności spółdzielni składają się dwa elementy. Pierwszy z nich to udział bezpośredni lub pośredni członków spółdzielni w zarządzaniu jej sprawami; na określenie tego elementu używa się terminu "demokracja wewnątrzspółdzielcza". Drugi element samorządności spółdzielni, związany z zakresem przyznanej jej przez państwo samodzielności, realizuje się w kontaktach spółdzielni na zewnątrz - z innymi podmiotami uczestniczącymi w życiu społecznym.

Ten ostatni omówiony został szczegółowo w rozdziale II. Obecnie skoncentrujemy się na analizie pierwszego elementu, tzn. demokratycznego systemu zarządzania spółdzielnią. Przypomnijmy na początek przepis art. 1 Prawa spółdzielczego określający spółdzielnię jako zrzeszenie. Ten zrzeszeniowy charakter spółdzielni, fakt iż spółdzielnia jest osobą prawną typu korporacyjnego posiadającą substrat osobowy i majątkowy, wszystko to sprawia, iż problem aktywnego udziału członków w decydowaniu o sprawach swojej spółdzielni nabiera szczególnie istotnego znaczenia.

Spółdzielnia jest bowiem czymś więcej aniżeli zakładem produkcyjnym, choć prowadzenie działalności gospodarczej stanowi element konstytutywny istnienia spółdzielni. Spółdzielnia jest bowiem ponadto zrzeszeniem powołanym dla realizacji celów społeczno-wychowawczych. Mówi o nich art. 1 Prawa spółdzielczego, podkreśla art. 5 § 1 , nakazując wprowadzenie do statutu przedmiotu działalności społecznej. Za taki uznane być może tworzenie i

kształtowanie umiejętności harmonijnego kojarzenia indywidualnych, grupowych i społecznych interesów w zbiorowym działaniu członków spółdzielni, zaspokajanie ich potrzeb socjalno-bytowych, kulturalnych, wykształcania więzi społecznych, idei pomocy i kultury współżycia w danej społeczności lokalnej.

Tylko równoległe realizowanie obu rodzajów działalności (gospodarczej i społeczno-wychowawczej) może prowadzić do postawionego przez Prawo spółdzielcze celu, jakim jest stałe podnoszenie materialnego i kulturalnego poziomu życia i świadomości społecznej swych członków oraz dobro Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Pojęcie "dobro Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej" wymaga również kilku słów wyjaśnienia. Ustawa używa sformułowania ogólnego wskazując wartość, jaką powinien realizować cały ruch spółdzielczy. W świetle dokonujących się obecnie przemian społeczno-gospodarczych warto zastanowić się nad próbą uszczegółowienia terminu użytego w art. 1. Należy zwrócić zwłaszcza uwagę na cele cząstkowe, którymi powinny być działania spółdzielczości danego terenu na rzecz własnego regionu, tworzenie i pomnażanie jego potencjału gospodarczego, rozbudowa infrastruktury. Ruch spółdzielczy danego regionu powinien być również szkołą obywatelskiej aktywności, pełnić rolę organizatora życia zbiorowego, zwłaszcza tam, gdzie spółdzielczość skupia znaczną część działalności gospodarczej, tzn. w małych ośrodkach miejsko-gminnych.

Działania takie podejmowane mogą być jedynie w oparciu o sprzyjające rozwiązania normatywne, aktywizujące szerokie masy członkowskie i gwarantujące im faktyczną możliwość udziału w zarządzaniu sprawami spółdzielni. Zatem zasada samorządności spółdzielczej wewnątrz spółdzielni polega na:

- 1) równości wszystkich członków, wyrażającej się w przyznaniu równych praw i obowiązków organizacyjnych każdemu członkowi będącemu osobą fizyczną, bez względu na liczbę wniesionych udziałów i wkładów (art. 36 § 3),
- 2) określenia takich zasad wyborczych, które gwarantowałyby wpływ członków spółdzielni na skład organów spółdzielni,
- 3) kolegialności działania organów spółdzielni,
- 4) tworzeniu w dużych spółdzielniach organów bezpośredniej demokracji wewnątrzspółdzielczej w postaci zebrań grup członkowskich,

5) wprowadzeniu postępowania wewnątrzspółdzielczego dla wszystkich sporów wynikających ze stosunku członkostwa,

6) zastrzeżeniu do kompetencji walnego zgromadzenia spółdzielni podejmowania decyzji we wszystkich najważniejszych sprawach spółdzielni,

7) zapewnieniu szerokiej społecznej kontroli członkowskiej w ramach działalności zebrań grup członkowskich i innych organów spółdzielni,

8) zapewnieniu szerokiej społecznej kontroli członkowskiej w ramach działalności zebrań grup członkowskich i innych organów spółdzielni.

Rozwińmy kolejno wymienione wyżej problemy.

Zasada równości praw i obowiązków członkowskich jest jedną z podstawowych zasad spółdzielczych. Obowiązywanie tej zasady należy ponadto rozciągnąć także na sytuacje związane z powstaniem członkostwa.

Jak to wynika z art. 15 § 1 Prawa spółdzielczego, spółdzielnia musi liczyć co najmniej 10 członków. Liczbą ta może być podwyższona statutem, nie można natomiast ograniczyć statutem górnej granicy liczby członków, gdyż pozostawałoby to w sprzeczności z definicją spółdzielni jako zrzeszenia o nieograniczonej liczbie członków (tzn. "zasada otwartych drzwi"). W doktrynie sformułowano natomiast pogląd, iż zasady tej nie narusza odmowa przyjęcia na członka spółdzielni na skutek braku możliwości wypełnienia przez spółdzielnię jej statutowych obowiązków wobec ubiegającego się o przyjęcie. Dotyczy to zwłaszcza spółdzielni pracy oraz spółdzielni mieszkaniowych, w których takie odmowy mają często miejsce. Można sobie jednakże zadać pytanie, czy zasady "otwartych drzwi" nie narusza decyzja spółdzielni o wstrzymaniu przyjęć w poczet członków, wydana na bliżej nie określony czas wobec jeszcze nie skonkretyzowanych kandydatów.

Istotne novum, wprowadzone Prawem spółdzielczym, stanowi rozszerzenie kręgu podmiotów, które mogą być członkami spółdzielni. Według ustawy z roku 1961, mogły być nimi tylko osoby fizyczne o pełnej zdolności do czynności prawnych i osoby prawne. W aktualnym stanie prawnym, zgodnie z art. 15 § 3 statut spółdzielni, może określać wypadki, w których dopuszczalne jest członkostwo osób o

ograniczonej zdolności do czynności prawnych lub nie mających tej zdolności. Pozwala to na rozszerzenie idei spółdzielczości na osoby niepełnosprawne, natomiast w spółdzielczości mieszkaniowej pozwala zaspokoić potrzeby mieszkaniowe małoletnich i dotkniętych przez los. Pod rządem poprzedniej ustawy, art. 137 dopuszczał członkostwo osób nie mających pełnej zdolności prawnej tylko w wypadkach ustalonych przez właściwy centralny związek i dotyczył jedynie małoletnich i osób o ograniczonej zdolności do czynności prawnych (z wyłączeniem osób jej pozbawionych). Art. 207 Prawa spółdzielczego przynosi tu istotne zmiany dotyczące członkostwa w spółdzielniach mieszkaniowych, przyznając członkostwo osobom ubezwłasnowolnionym i osobom małoletnim, które nabyły prawo do lokalu mieszkalnego w drodze dziedziczenia lub na podstawie zapisu. Istotna jest tu taka wykładnia wyżej wymienionego przepisu, zgodnie z którą spółdzielnia ma obowiązek przyjęcia tych osób w poczet członków, zatem przepis ten ma charakter iuris cogentis, którego nie można uregulować odmiennie postanowieniami statutu.

Statutem można natomiast uregulować inne sytuacje, w których osoba małoletnia może zostać członkiem spółdzielni mieszkaniowej (art. 15 § 3). W prawie spółdzielczym przewidziano kilka takich sytuacji, omówienie ich wykracza jednak poza przedmiot naszych zainteresowań.

Dla zasady równości członków spółdzielni istotne znaczenie ma natomiast sformułowanie art. 15, w myśl którego statut może określać wymagania, jakim podlega skład członkowski. Mogą one mieć podmiotowy i przedmiotowy charakter. Wymagania o charakterze podmiotowym dotyczą członkostwa osób fizycznych i prawnych a także organizacji politycznych nie mających osobowości prawnej. Statut poszczególnych spółdzielni może nadto wprowadzać dodatkowe wymogi o charakterze podmiotowym - legitymowanie się przez kandydatów na członków pewnymi kwalifikacjami zawodowymi (spółdzielnie pracy) lub cechami społeczno-demograficznymi (spółdzielnie spożywców), a także określać wymagania o charakterze przedmiotowym. Do tych ostatnich należą: posiadacze ziemi (rolnicze spółdzielnie produkcyjne), posiadanie bydła (spółdzielnie mleczarskie), nieposiadanie lokalu mieszkalnego zaspokajającego potrzeby rodziny (spółdzielnie mieszkaniowe).

Nawiązanie stosunku członkostwa pomiędzy spółdzielnią a

członkiem ma miejsce w drodze dwustronnej czynności prawnej. Ubiegający się o członkostwo składa je w postaci deklaracji, spółdzielnia w postaci uchwały o przyjęciu. Do stosunku członkostwa mają zastosowanie przepisy prawa cywilnego, w szczególności przepisy art. 56-94 kc (przepisy o zawieraniu umów oraz składaniu oświadczeń woli).

Dla zagadnienia samorządności spółdzielni ważne jest rozważanie kwestii, czy i kiedy ubiegający się o przyjęcie do spółdzielni ma w stosunku do niej roszczenie, którego zaspokojenia może żądać na drodze sądowej.

Generalnie, zgodnie z zasadą samorządności spółdzielczej, roszczenie takie nie przysługuje. Wynika to z treści art. 17 § 4, w myśl którego statut spółdzielni powinien wskazywać organ, do którego służy odwołanie od decyzji odmawiającej przyjęcie oraz określać terminy wniesienia i rozpatrzenia odwołania.

Od tej zasady istnieją jednakże trzy grupy wyjątków, wynikających: a) z przepisów ustawy, b) z postanowień statutu, c) z umowy. Wyjątki ustawowe dotyczą m.in. spółdzielni pracy (pracownicy spółdzielni zatrudnieni co najmniej dwanaście miesięcy na podstawie umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony), spółdzielni mieszkaniowych (małżonek zmarłego członka, osoby bliskie, nabywca i spadkobierca własnościowego prawa do lokalu).

Rozważywszy problem nawiązania stosunku członkostwa, podejmiemy obecnie problem organizacyjnych uprawnień i obowiązków członka spółdzielni. Zagadnienia te zostaną szczegółowo rozwinięte w następnych fragmentach opracowania (dotyczących organów spółdzielni), w tym miejscu zwróćmy uwagę na wyrażoną w art. 36 § 3 zasadę równości członków - osób fizycznych bez względu na ilość posiadanych udziałów. Zasada ta, sprzyjając demokracji wewnątrzspółdzielczej, zapewnia każdemu członkowi osobisty udział w walnym zgromadzeniu z jednym głosem. Uczestniczenie w walnym zgromadzeniu z prawem głosowania jest uprawnieniem członka, a zarazem jego obowiązkiem, jako aktywnego podmiotu uczestniczącego w zarządzaniu spółdzielnią. Nieco inaczej uczestnictwo członków w zarządzaniu spółdzielnią przebiega w spółdzielniach dużych, w których walne zgromadzenie zastąpiono zebraniem przedstawicieli. Forma bezpośredniego udziału członków ewoluje tu w kierunku demokracji pośredniej, co rodzić może wiele

problemów o dużej doniosłości praktycznej. Szerzej zagadnienia te zostaną omówione w kolejnych fragmentach opracowania.

W tym miejscu, na zakończenie rozważań o relacjach między spółdzielnią a jej członkami, wspomnieć należy o sposobach rozwiązania stosunku członkostwa, samodzielności spółdzielni w tym zakresie, prawnych środkach ochrony członka przed wykluczeniem bądź wykreśleniem go ze spółdzielni. Należy podkreślić, że o ile członkowi pozostawiona jest tu swoboda decyzji, to w przypadku gdy rozwiązanie stosunku członkostwa pochodzi od spółdzielni, Prawo spółdzielcze wprowadza szereg ograniczeń. Mówi o nich art. 24, z tym jednak, że robi to w sposób bardzo ogólny stanowiąc, że "wykluczenie członka ze spółdzielni może nastąpić w wypadku, gdy z jego winy dalsze pozostawanie w spółdzielni nie da się pogodzić z postanowieniami statutu spółdzielni lub z zasadami współżycia społecznego". Poszczególne statuty spółdzielni sformułowania te wypełniają bardziej szczegółową treścią.

Przewidziane w art. 24 § 3 wykreślenie z rejestru członków następuje ze względu na niewykonywanie przez członka obowiązków statutowych z przyczyn przez niego nie zawinionych. Bliższe określenie tych przyczyn zawierają statuty.

Jak można zauważyć Prawo spółdzielcze zapewnia członkom spółdzielni stabilizację ich statusu, przyznając im realną ochronę uprawnień. W świetle dokonujących się przeobrażeń gospodarki można się jednak zastanowić, czy w pewnych sytuacjach nie stanowi to bariery dla aktywności gospodarczej spółdzielni. Zwłaszcza interesujące wydaje się rozważenie tych kwestii w nawiązaniu do projektowanych zmian kodeksu pracy i wyposażenia kierownictw zakładów pracy w daleko idące uprawnienia w doborze załogi o wysokich kwalifikacjach i dużej wydajności pracy. Rodzi się pytanie, czy przyczyny wykluczenia przewidziane w statutach (a są nimi zazwyczaj drastyczne czyny członków a co najmniej uporczywe, wywołane złą wolą lub niedbalstwem uchylanie się od wypełniania obowiązków statutowych) zabezpieczając dostatecznie interesy członków nie "związa rąk" samym spółdzielniom w ich przedsięwzięciach podejmowanych w duchu reformy gospodarczej. Jest to już jednakże problem, który rozstrzygnie praktyka.

2. Formy i zakres udziału członków w zarządzaniu spółdzielnią

Kolejnym zagadnieniem wymagającym rozważenia jest prześledzenie form i zakresu udziału mas członkowskich w obsadzaniu organów spółdzielni. Z tym związany jest także problem demokracji wewnątrzspółdzielczej w warunkach obecnych, przy wzrastającej liczbie spółdzielni mieszkaniowych, ogarniających całą społeczność lokalną.

W Prawie spółdzielczym przewidziane są organy konieczne spółdzielni (walne zgromadzenie, które może być zastąpione przez zebranie przedstawicieli, rada nadzorcza, zarząd oraz w dużych spółdzielniach, gdzie walne zgromadzenie zastąpiono zebraniem przedstawicieli, zebranie grup członkowskich). Poza organami koniecznymi ustawa w art. 35 § 3 dopuszcza powoływanie także organów fakultatywnych z zastrzeżeniem, że organy te mogą składać się tylko z członków spółdzielni. Takie wyraźne stwierdzenie, którego brak było w poprzedniej ustawie o spółdzielniach i ich związkach, stanowi prawne zabezpieczenie wewnętrznej demokracji spółdzielczej, eliminując możliwość ingerencji nieczłonków w funkcjonowanie i zarządzanie spółdzielnią.

Demokrację wewnątrzspółdzielczą wzmacniają także zasady wyborcze do organów obligatoryjnych spółdzielni. Są to: zasada tajności i zasada nieograniczonej liczby kandydatów. Zasady te nie dotyczą organów fakultatywnych, jednak przedstawiciele doktryny postulują ich umieszczenie w statutach te organy przewidujących.

Wspomnieć także należy, iż Prawo spółdzielcze w art. 35 § 4 rozstrzygnęło sporny dotychczas problem głosowania nad uchwałą. Obecnie uwzględnia się tylko głosy oddane za i przeciw uchwale, co ma przeciwdziałać torpedowaniu głosowania poprzez wstrzymywanie się od głosu.

Omówmy obecnie wspomnianą wcześniej zasadę kolegialności działania organów spółdzielni oraz związaną z nią zasadę najszerszych kompetencji walnego zgromadzenia.

Właśnie w instytucji walnego zgromadzenia wyraża się najpełniej zasada samorządności spółdzielni. Poprzez uczestnictwo w walnym zgromadzeniu członkowie spółdzielni mają możliwość faktycznego i prawnego wpływu na działalność spółdzielni. Podejmowanie przez walne zgromadzenie uchwał zwykłą lub kwalifikowaną większością głosów realizuje także zasadę kolegialności tego organu (w odniesieniu do rady nadzorczej zasada ta zawarta jest w art. 45 § 1 usta-

wy, a w odniesieniu do zarządu w art. 40 § 1).

Wymienione w art. 38 Prawa spółdzielczego kompetencje walnego zgromadzenia potwierdzają jego pozycję najwyższego organu spółdzielni, zastrzegając dla niego podejmowanie decyzji w najistotniejszych sprawach. Ustawa zalicza do nich:

- 1) uchwalanie kierunków rozwoju działalności gospodarczej i społeczno-wychowawczej,
- 2) rozpatrywanie sprawozdań rady, zatwierdzanie sprawozdań rocznych i bilansu oraz podejmowanie związanych z tych uchwał, udzielanie absolutorium członkom zarządu,
- 3) podejmowanie uchwał w związku z oceną polustracyjną działalności spółdzielni,
- 4) podejmowanie uchwał w przedmiocie podziału nadwyżki bilansowej lub sposobu pokrycia strat,
- 5) podejmowanie uchwał w sprawie zbycia nieruchomości i zbycia zakładu,
- 6) oznaczanie najwyższej sumy zobowiązań, jaką spółdzielnia może zaciągnąć,
- 7) podejmowanie uchwał w sprawie połączenia się spółdzielni, podziału, przyłączenia do innej oraz likwidacji spółdzielni,
- 8) rozpatrywanie w postępowaniu wewnątrzspółdzielczym odwołań od uchwał rady,
- 9) uchwalanie zmian statutu,
- 10) podejmowanie uchwał w sprawie przystąpienia spółdzielni do związku lub wystąpienia z niego,
- 11) upoważnienie zarządu do działań mających na celu założenie związku spółdzielczego,
- 12) wybór delegatów na zjazd związku, w którym spółdzielnia jest zrzeszona.

Ranga, jaką Prawo spółdzielcze nadaje instytucji walnego zgromadzenia wyraża się także w fakcie, iż wymienionych wyżej kompetencji walnego zgromadzenia nie można przenieść na inny organ spółdzielni, można natomiast rozszerzyć jego wyłączną właściwość na inne sprawy (wyjątek: uprawnienie do reprezentacji spółdzielni, które zgodnie z art. 48 należy do zarządu).

Wspomnieć również należy o zmianach, które Prawo spółdzielcze wprowadziło w podziale kompetencji między poszczególne organy spół-

dzielni. Idą one w kierunku rozszerzenia uprawnień walnego zgromadzenia, które w obecnym stanie prawnym przejęło część uprawnień rady nadzorczej. J. Drozdowicz³⁴ zwraca uwagę, iż przesunięcie do kompetencji walnego zgromadzenia wielu uprawnień należących pod rządą poprzedniej ustawy do kompetencji rady nadzorczej poważnie wzmocniło udział ogółu członków bądź ich przedstawicieli w bezpośrednim zarządzaniu spółdzielnią. Ma to na celu realizację zarówno potrzeb członków, jak i zapewnienie realizacji potrzeb ogólnospołecznych. Ponadto pozwala na uwzględnienie interesu spółdzielni jako jednostki gospodarczej i oparcie jej działania na zasadzie rentowności. Należy jednak zwrócić uwagę na sformułowanie art. 38 § 1 pkt 5 oraz art. 46, w których jedna z decyzji (zbycie zakładu) należy zarówno do kompetencji rady, jak i kompetencji walnego zgromadzenia bez określenia hierarchii decyzji w tej sprawie.

M. Gersdorf³⁵ wyraża pogląd, iż prawo rady należy uznać za wstępną decyzję, z pozostawieniem ostatecznej decyzji w gestii walnego zgromadzenia.

Jak wspomniano we wcześniejszych rozważaniach, Prawo spółdzielcze niektóre zagadnienia ujmuje alternatywnie, pozostawiając ich ostateczne uregulowanie postanowieniom statutu. Taka sytuacja ma miejsce m.in. w przepisach dotyczących zarządu, który stosownie do postanowień statutu wybierany jest przez radę lub walne zgromadzenie. Istotny jest przy tym przepis art. 49 § 4, zgodnie z którym walne zgromadzenie może odwołać tych członków zarządu, którym nie udzieliło absolutorium nawet wówczas, gdy ich wyboru dokonała rada nadzorcza. Oznacza to wyraźne rozszerzenie i wzmocnienie zasady demokracji wewnątrzspółdzielczej oraz urealnienie wpływu członków na decyzje zarządu.

Mówiąc o wpływie członków na zarządzanie sprawami spółdzielni, nie sposób pominąć problematyki nowych organów, wprowadzonych przez Prawo spółdzielcze - zebrań grup członkowskich przewidzianych w art. 59 Prawa spółdzielczego. Zagadnienie to nabiera coraz większego znaczenia ze względu na postępujący proces umasowienia spółdzielczości (a zwłaszcza niektórych jej typów, jak: spółdzielnie miesz-

³⁴ J. Drozdowicz, Samorząd spółdzielni mleczarskiej, SKN 3/83, s. 25.

³⁵ M. Gersdorf, O nowych rozwiązaniach w prawie spółdzielczym, Warszawa 1983, s. 28.

kaniowe, spółdzielnie spożywców itp.) oraz z uwagi na coraz silniej akcentowaną zasadę samorządności i aktywności społecznej,

Art. 59 § 1 zd. 2 wymienia kryteria, według których ustala uczestnictwo w poszczególnych grupach. Należą do nich: zamieszkiwanie na określonym terenie, zatrudnienie w jednym zakładzie, wspólnota interesów zawodowych oraz inne określone w statucie zasady.

Uprawnienia zebrań grup członkowskich można podzielić w myśl art. 59 § 2 na:

1. elekcyjne
2. wnioskodawczo-opiniodawcze.

Uprawnienia elekcyjne polegają na wyborze przedstawicieli na zebrania przedstawicieli oraz - jeśli statut tak stanowi - wybór i odwoływanie członków rady.

W ramach uprawnień wnioskodawczo-opiniodawczych zebrania grup członkowskich wypowiadają pogląd odnośnie do spraw, które mają być przedmiotem najbliższego zebrania przedstawicieli, rozpatrują okresowe sprawozdania rady i zarządu, wyrażają opinię i zgłaszają wnioski w innych sprawach spółdzielni, zwłaszcza zaś we wspólnych sprawach członków wchodzących w skład grupy.

Ze sformułowania art. 59 § 3 wynika, że uprawnień zebrań grup członkowskich nie można ograniczyć statutem, można je natomiast rozszerzyć zwłaszcza na uprawnienia decyzyjne i kontrolne, w celu zachowania właściwych proporcji uprawnień decyzyjnych i kontrolnych w ramach spółdzielni w statucie można przewidzieć zasady instancyjności, czyli podporządkowania zebrań grup członkowskich innym organom spółdzielni. Nie naruszy to zdaniem M. Gersdorfa realizacji podstawowego celu powołania tych organów - tj. korektury demokracji pośredniej na rzecz demokracji bezpośredniej. Autor ten pisze:

"...Zinstytucjonalizowanie... grup członkowskich przez przyznanie im charakteru organów spółdzielni, z których wola każdy inny organ musi się liczyć, umożliwia w sposób zorganizowany ujawnianie interesów grupy wobec innych organów koniecznych, ich obronę i jednocześnie ułatwia kojarzenie przez te organy tych interesów z interesami całości. Wszystko to łącznie służy rozwojowi demokracji wewnętrznej" ³⁶.

36

M. Gersdorf, op.cit., s. 38.

3. Postępowanie wewnątrzspółdzielcze

Przez postępowanie wewnątrzspółdzielcze rozumie się postępowanie toczące się przed organami spółdzielni, unormowane art. 32-34 Prawa spółdzielczego. Postępowanie to oparte jest na zasadzie podporządkowania instancyjnego, zgodnie z którym w spornej sprawie przysługuje odwołanie od jednego organu do drugiego o większym składzie członkowskim. Przedstawiciele doktryny zwracają przy tym uwagę, iż postępowanie wewnątrzspółdzielcze stanowi istotny instrument prawny służący demokracji wewnątrzspółdzielczej, rozszerzając krąg podmiotów biorących czynny udział w rozstrzyganiu sporu oraz daje kolektywowi członkowskiemu możliwość samodzielnego rozstrzygnięcia bez ingerencji zewnętrznej³⁷.

W postępowaniu wewnątrzspółdzielczym rozpatrywane są sprawy ze stosunku członkostwa, poprzez które należy rozumieć sprawy dotyczące wszelkich uprawnień i obowiązków organizacyjnych członka oraz tych spraw i obowiązków majątkowych, które powstają na skutek samego przystąpienia do spółdzielni. Ponadto, w świetle obowiązującego stanu prawnego (art. 34), dopuszczane jest objęcie przez statut postępowaniem wewnątrzspółdzielczym także innych spraw między członkiem a spółdzielnią, tzw. spraw pochodnych od członkostwa. O ile jednak w sprawach ze stosunku członkostwa postępowanie wewnątrzspółdzielcze jest obligatoryjne, w drugim przypadku zależy od decyzji członka.

Prawo spółdzielcze tylko bardzo ogólnie normuje najistotniejsze zasady postępowania wewnątrzspółdzielczego. W sprawach bardziej szczegółowych odsyłać do postanowień statutów.

Ustawodawca przywiązuje do postępowania wewnątrzspółdzielczego dużą rolę, o czym może świadczyć przepis art. 33 § 2 przewidujący (z pewnymi zastrzeżeniami), że w okresie postępowania wewnątrzspółdzielczego ulega zawieszeniu bieg przedawnienia lub terminów zawitych przewidzianych przez prawo.

Należy także dodać, iż członek spółdzielni może dochodzić swoich praw także przed sądem, z tym, że w świetle art. 33 § 1 może to uczynić dopiero po wyczerpaniu postępowania wewnątrzspół-

³⁷-----
Szerzej na ten temat M.Gersdorf, Prawo spółdzielcze, Komentarz, s. 82.

dzielczego lub po bezskutecznym upływie terminów ustalonych w statucie spółdzielni do podjęcia uchwały przez organ odwoławczy.

Na zakończenie rozważań poświęconych demokracji wewnątrz spółdzielni zwrócić należy uwagę na szeroki zakres kontroli sądowej, której poddane są w myśl Prawa spółdzielczego istotne sprawy spółdzielni. Jest to z jednej strony wyrazem samorządności spółdzielni (jak choćby utrata władczych uprawnień centralnych związków i przyznanie im jedynie prawa zaskarżania do sądu uchwał organów spółdzielni), z drugiej zaś świadczy o wzroście wpływu mas członkowskich na zarządzanie spółdzielnią (m.in. poprzez przyznanie członkom prawa zaskarżania do sądu uchwał walnego zgromadzenia, jeśli byłoby sprzeczne z przepisami prawa lub postanowieniami statutu).

V. WZAJEMNE RELACJE SAMORZĄDU SPÓŁDZIELCZEGO ORAZ INNYCH FORM SAMORZĄDU SPOŁECZNEGO

1. Samorząd pracowniczy a samorząd spółdzielczy

Samorząd pracowniczy stanowi formę uczestnictwa załogi w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Po raz pierwszy instytucję samorządu pracowniczego wprowadza do spółdzielczości Prawo spółdzielcze w art. 60-65. Zawarte w ustawie unormowanie odbiega jednak od regulacji prawnej, jaką w stosunku do samorządów pracowniczych w przedsiębiorstwie państwowym wprowadzają ustawa z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. nr 24 poz. 122) i ustawa o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (Dz.U. nr 24 z 1981 poz. 123).

M. Gersdorf³⁸ podkreśla, że ze względu na grupowy charakter własności spółdzielczej podstawowy dla organizacji spółdzielczych jest i powinien być samorząd spółdzielczy. Zatem, zgodnie z dyspozycją przepisu art. 60 § 1 samorząd pracowniczy tworzony jest tylko w tych spółdzielniach, które posiadają organizacyjnie i gospodarczo wyodrębnione zakłady zatrudniające co najmniej 50 pracowników. Tam, gdzie obowiązek pracowniczy wynika z członkostwa, a więc w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych i spółdzielniach pracy ustawa nie przewiduje możliwości działania samorządów pracowniczych,

gdyż w tych przypadkach kolektyw członkowski pokrywa się w zasadzie z kolektywem pracowniczym.

Rozważając problem zakresu znaczeniowego pojęcia "zakład", A. Żabski³⁹ wyraża pogląd, iż o uznaniu danej jednostki za zakład w rozumieniu art. 60 § 1 Prawa spółdzielczego decydują przede wszystkim przesłanki określone zadaniami samorządu pracowniczego, a wymienione w art. 60 § 2 Prawa spółdzielczego. W myśl tego przepisu, zadaniem samorządu pracowniczego jest współdziałanie z kierownictwem zakładu w zarządzaniu zakładem dla pełnego wykorzystania jego możliwości w zakresie produkcji i usług oraz dla zapewnienia sprawliwego udziału pracowników w wynikach gospodarczych zakładu.

W tym zakresie kierownik zakładu powinien posiadać uprawnienia do podejmowania samodzielnych decyzji. Kolejnym wymogiem uznania danej jednostki za zakład spółdzielczy jest w świetle poglądu A. Żabskiego organizacyjne podporządkowanie zarządowi. Nie jest natomiast konieczne działanie zakładu na zasadzie rozrachunku⁴⁰. Udział w samorządzie pracowniczym biorą, podobnie jak w samorządzie załogi pracownicy, tzn. osoby pozostające w stosunku pracy w zakładzie, w którym działa samorząd. Prawo udziału w samorządzie pracowniczym nie przysługuje osobom wykonującym pracę na podstawie umowy o pracę nakładczą, umowy zlecenia i umowy agencyjnej. Żaden pracownik nie może być pozbawiony prawa uczestnictwa w samorządzie pracowniczym, w szczególności prawa udziału w ogólnym zebraniu pracowników zakładu (ew. w grupowym zebraniu pracowników).

Struktura organów samorządu pracowniczego unormowana jest w art. 61 Prawa spółdzielczego. Należą do nich ogólne zebranie pracowników zakładu i zakładowy komitet pracowniczy. Zgodnie z przepisem § 2 w zakładzie, w którym liczba pracowników przekracza 300, funkcje ogólnego zebrania pracowników pełni zebranie delegatów, wybierane na okres 2 lat przez grupowe zebrania pracowników. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż Prawo spółdzielcze tylko bardzo ogólnie reguluje organizację i tryb działania samorządu pracowniczego, w kwestiach bardziej szczegółowych odsyłając do postanowień statutu samorządu (art. 65 Prawa spółdzielczego).

³⁹ A. Żabski, Samorząd pracowniczy w spółdzielczości, Warszawa 1984, s. 21.

⁴⁰ Op.cit., s. 29.

Dla potrzeb niniejszego opracowania najważniejszą kwestią, jaką należy rozważyć, jest stosunek samorządu pracowniczego do samorządu spółdzielczego, podział kompetencji między nimi, ewentualnie krzyżujące się ich zakresy. Zatem pomijamy w tym miejscu analizę szczegółowych zadań, jakie - zgodnie z przepisami art. 62 i 63 Prawa spółdzielczego - mają do spełnienia organy samorządu pracowniczego, koncentrując się na zagadnieniach związanych z pozycją samorządu pracowniczego w strukturze organizacyjnej spółdzielni. Pierwszy problem to samodzielność zakładu, w którym działa samorząd w stosunku do spółdzielni. Jak wskazuje A. Żabski⁴¹ samodzielność zakładu, w którym działa samorząd jest zawsze ograniczona ustawowymi uprawnieniami obligatoryjnych organów organizacji spółdzielczych (walnego zgromadzenia, rady nadzorczej, zarządu). Samorząd pracowniczy może samodzielnie decydować jedynie o ustalaniu zasad i planów gospodarowania, przypadającymi dla pracowników zakładu środkami na cele socjalno-bytowe (art. 62 § 1 pkt 5) choć pamiętać należy, że o wielkości tej puli decydują organy spółdzielcze, a ponadto uwzględnić tu należy stanowisko związków zawodowych, o których będzie szerzej mowa w następnych fragmentach pracy. Dla organów spółdzielni stanowisko samorządu pracowniczego w poddanych jego kompetencji sprawach ma jedynie znaczenie opiniodawcze - z zastrzeżeniem jednego wyjątku, przewidzianego w art. 63 § 1 pkt 4 Prawa spółdzielczego. Zgodnie z tym przepisem, sprzeciw zakładowego komitetu pracowniczego uniemożliwia powołanie osoby, której sprzeciw dotyczy, na stanowisko kierownika zakładu, choć co do tego w literaturze brak jest zgodności⁴². Przedstawiciele samorządu pracowniczego mają prawo uczestniczyć w posiedzeniach rady nadzorczej, na których mają być omawiane sprawy zakładu oraz w walnych zgromadzeniach, jednak ich głos ma tylko znaczenie doradcze. Ogólnie można zatem podzielić uprawnienia samorządu pracowniczego na opiniodawcze (art. 63 § 1 pkt 1, 2 oraz 4 zd. pierwszej), stanowiące (art. 63 § 1 pkt 3) oraz bardzo istotne z punktu widzenia interesujących nas kwestii - uprawnienia kontrolne (art. 63 § 2). Przepis ten stanowi, iż zakładowy komitet pracowniczy ma prawo kontroli całokształtu działalności zakładu, a także, iż kierownik za-

⁴¹ A. Żabski, op.cit., s. 24

⁴² Odmiennie M. Gersdorf, Prawo spółdzielcze, Komentarz, s. 163.

zakładu jest obowiązany udostępnić dokumenty i materiały niezbędne do przeprowadzenia kontroli. Brak jest jednak w Prawie spółdzielczym przepisów, które mówiłyby o zakresie związania kierownika bądź organów spółdzielni wynikami takiej kontroli. Jak się wydaje, możliwe jest jedynie zawarcie ustaleń pokontrolnych w dokonywanej przez ogólne zebranie pracowników rocznej ocenie działalności kierownika zakładu. Należy sobie zatem zadać pytanie o relacje pomiędzy samorządem pracowniczym a samorządem spółdzielczym w sytuacji, kiedy brak jest instytucjonalnie wyodrębnionego organu, który by rozstrzygał spory między samorządem pracowniczym a kierownikiem zakładu oraz organami samorządu spółdzielczego. A. Żabski broni poglądu, iż nie wpływa to na pozycję w spółdzielczości samorządu pracowniczego, który można uznać za pełnoprawnego partnera w zarządzaniu wyodrębnionymi jednostkami organizacyjnymi spółdzielni⁴³. Realizacja tego postulatu napotyka jednakże w praktyce na trudności. Nie jest bowiem w dalszym ciągu sprecyzowane znaczenie terminu "współdziałanie" użytego w art. 60 § 2 Prawa spółdzielczego. Przepis tego artykułu stanowi: "Zadaniem samorządu pracowniczego jest współdziałanie z kierownictwem zakładu w zarządzaniu zakładem dla pełnego wykorzystania jego możliwości w zakresie produkcji i usług oraz dla zapewnienia sprawiedliwego udziału pracowników w wynikach gospodarczych zakładu". Interesująca jest tu uwaga A. Żabskiego⁴⁴, aby przez kierownictwo zakładu rozumieć także organy spółdzielni, co zdaniem autora wpływa na pogłębienie i uspołecznienie procesu zarządzania organizacją spółdzielczą. Rozpatrując pojęcie "współdziałanie" na tle zadań organów samorządu pracowniczego, zawartych w art. 62 i 63 Prawa spółdzielczego, można zauważyć, iż poprzez swoje organy uczestniczy on we wszystkich istotnych decyzjach dotyczących zakładu, aczkolwiek bez uprawnień do podejmowania wiążących decyzji. Jak wskazuje A. Żabski⁴⁵ "Podstawowe znaczenie należy przypisać nie konsultacyjno-doradczemu charakterowi uchwał samorządu pracowniczego w wyżej wskazanych sprawach, lecz wykorzystaniu wszelkich możliwości do podjęcia przez organy samorządu spółdzielczego prawidłowych decyzji w skali całej

⁴³ A. Żabski, op.cit., s. 25.

⁴⁴ A. Żabski, op.cit., s. 42.

⁴⁵ A. Żabski, op.cit., s. 43.

organizacji". Należy niewątpliwie przyznać rację A. Żabskiemu, gdy akcentuje potrzebę współudziału samorządu pracowniczego w podejmowaniu przez organizacje spółdzielcze decyzji w ważnych dla niej sprawach gospodarczych i społeczno-wychowawczych. Pozostaje jednak wyrażona wcześniej wątpliwość co do faktycznego partnerstwa samorządu pracowniczego w relacji z organami samorządu spółdzielczego. Wskazuje na to także J. Drozdowicz pisząc: "Konkretna korzyść dla załogi i dla spółdzielni z istnienia samorządu pracowniczego będzie zależeć od tego, czy jego zadania będą realizowane z pozycji roszczeniowej czy z pozycji współgospodarza. Tylko działanie z tej drugiej pozycji może przynieść pożądane efekty. Trzeba bowiem najpierw zabiegać o dobre wyniki pracy, a dopiero później dzielić je, i to w sposób uwzględniający przede wszystkim zabezpieczenie środków na rozwój spółdzielni i na ulepszenie technicznych i fizycznych warunków pracy"⁴⁶.

2. Związki zawodowe w spółdzielczości

W ramach niniejszego opracowania rozważeniu podlegają także problemy związane z funkcjonowaniem na terenie spółdzielni innych organizacji, poza samorządem pracowniczym, przede wszystkim zaś związków zawodowych. Dla spółdzielczości mieszkaniowej istotne jest ponadto przeanalizowanie wzajemnych relacji samorządu spółdzielczego i samorządu terytorialnego.

Zaprezentujemy na początek brzmienie odpowiednich przepisów regulujących te zagadnienia w poszczególnych aktach prawnych, a następnie spróbujemy określić ich wzajemne relacje.

Prawo spółdzielcze nie reguluje zagadnienia funkcjonowania związków zawodowych na terenie spółdzielni, jednak dopuszcza ich działanie, co wynika choćby z faktu, iż kilkakrotnie wspomina o nich przy okazji regulowania innych zagadnień, jak np. samorządu pracowniczego (art. 63 § 1 pkt 3, w przepisach szczególnych dotyczących spółdzielni pracy art. 195).

Podstawą działania związków zawodowych jest ustawa o związkach zawodowych z 8 października 1982 r. (tekst jednolity obejmujący zmiany Dz.U. nr 54 z 1985 r. poz. 277). Art. 1 pkt 1 tej ustawy stanowi: "Pracownicy mają prawo tworzenia i zrzeszania się w

⁴⁶J. Drozdowicz, op.cit., s. 28.

związki zawodowe", natomiast art. 11 pkt 1 powtarza tę zasadę, wyjaśniając, iż prawo tworzenia i zrzeszania się w związki zawodowe przysługuje osobom świadczącym pracę w ramach stosunku pracy, bez względu na podstawę takiego stosunku i stanowisko. Ponadto w art. 39.4 ustawa o związkach zawodowych poleca stosować odpowiednio przepisy ust. 1-3 tego artykułu (ochrona działaczy związkowych przed rozwiązaniem umowy o pracę) do sytuacji, kiedy pracownik zatrudniony jest na podstawie mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę. Na podstawie wskazanych tu uregulowań można stwierdzić, iż przewidziano funkcjonowanie instytucji związków zawodowych również na terenie spółdzielni. Powstaje jednak pytanie, czy krąg podmiotowy objęty ustawą o związkach zawodowych pokrywa się odnośnie do spółdzielni z kręgiem podmiotowym Prawa spółdzielczego w części poświęconej samorządowi pracowniczemu. Jak wskazano wcześniej, samorząd pracowniczy nie funkcjonuje w spółdzielniach, w których obowiązek pracowniczy wynika z członkostwa, a więc w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych i spółdzielniach pracy. Z kolei Prawo spółdzielcze w art. 195 wyraźnie stanowi, iż przy wykluczeniu lub wykreśleniu z rejestru członków członka spółdzielni pracy należy zasięgnąć opinii właściwego organu związku zawodowego, o ile taki działa na terenie spółdzielni. Z treści tego przepisu wynika zatem wyraźnie, iż ustawa dopuszcza tworzenie związków zawodowych także w tych spółdzielniach, w których nie przewiduje funkcjonowania samorządu pracowniczego.

W dalszym ciągu pozostaje jednakże niejasny podział ról pomiędzy organizację związkową - samorządem pracowniczym - organami samorządu spółdzielczego. Obowiązujące równoległe akty prawne dotyczące tych zagadnień zawierają unormowania, które tylko w bardzo ogólnym zarysie stanowią o wymienionych wyżej kwestiach, pozostawiając wiele luk i niedookreśleń. Jednym z nich jest sformułowanie art. 63 § 1 pkt 3, przewidującego jako zadanie zakładowego komitetu pracowniczego uchwalanie na wniosek kierownika zakładu, po porozumieniu ze związkami zawodowymi działającymi w zakładzie regulaminu pracy i współzawodnictwa pracy. Uprawnienia samorządu pracowniczego w tym zakresie można uznać za stanowiące, trudno jednak przesądzić, a ustawa nie mówi, jaki charakter ma tutaj stanowisko związków zawodowych.

A. Żabski, zastanawiając się nad relacją samorządu pracowniczego i związków zawodowych w praktyce spółdzielczej wskazuje przepis ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego stanowiący, iż w sytuacji, w której uchwały organów samorządu załogi lub decyzje dyrektora przedsiębiorstwa dotyczą spraw wchodzących w zakres działania związków zawodowych, przed ich podjęciem organy przedsiębiorstwa obowiązane są umożliwić zajęcie stanowiska związkom zawodowym przedsiębiorstwa.

Zastosowanie tego przepisu w warunkach działania spółdzielni mogłoby w pewnym stopniu uściślić pole działalności trzech wymienionych wcześniej partnerów, żadnym jednak miejscu Prawo spółdzielcze nie nakazuje choćby odpowiedniego, posiłkowego stosowania przepisów o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego do problematyki samorządu pracowniczego w spółdzielczości. Co więcej, Prawo spółdzielcze, regulując szczegółowo zagadnienia związane z funkcjonowaniem w spółdzielczości instytucji samorządu pracowniczego wyłącza stosowanie innych aktów prawnych w tym zakresie. Tym samym wzajemne relacje na linii samorząd pracowniczy - związki zawodowe kształtują się w bieżącej praktyce z uwzględnieniem podziału zadań wynikającego z jednej strony z przepisów działu V Prawa spółdzielczego, a art. 6 Ustawy o związkach zawodowych - z drugiej.

Warto jednak zauważyć, że pewna próba konkretyzacji zawarta jest w treści przepisu art. 6a dodanego ustawą z dnia 24 lipca 1985 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych i niektórych innych ustaw określających uprawnienia związków zawodowych (Dz.U. 54 z 1985 r. poz. 277). Wynika z niego obowiązek współdziałania (bez określenia form tej współpracy) związków zawodowych z kierownikami zakładów pracy oraz działającymi w zakładzie pracy organami samorządowymi w zakresie tworzenia warunków sprzyjających wykonywaniu zadań przez zakłady pracy, wdrażaniu postępu technicznego i organizacyjnego, rozwojowi wynalazczości i racjonalizacji pracowniczey, poprawie jakości i wydajności pracy, efektywności gospodarowania oraz bezpieczeństwu i higienie pracy.

3. Samorząd spółdzielczy a samorząd terytorialny

W ramach tej części opracowania pozostaje jeszcze do omówienia problem współdziałania samorządu spółdzielczego z samorządem terytorialnym.

Jak wskazuje B. Strużek⁴⁷, optymalizacja współdziałania dwu najbardziej istotnych i powszechnych form demokracji socjalistycznej, jakimi są samorząd terytorialny i samorząd spółdzielczy, powinna być podporządkowana celom: poprawy zaspokajania podstawowych potrzeb społeczeństwa, przyspieszenia społeczno-gospodarczego rozwoju miast i wsi, podniesienia poziomu efektywności gospodarowania, rozwijania różnorodnych inicjatyw ludności i upowszechniania postaw współodpowiedzialności lokalnych społeczności w tworzeniu lepszych warunków życia i pracy.

Jak wiadomo rady narodowe pełnią w naszym systemie prawnym podwójną funkcję. Z jednej strony są organami władzy państwowej, z drugiej zaś - stanowią demokratyczną reprezentację społeczeństwa pełnią funkcję samorządu terytorialnego. Organami samorządu społecznego są także w myśl ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego organy samorządu mieszkańców miast oraz organy samorządu mieszkańców wsi.

Relacjom pomiędzy samorządem spółdzielczym a samorządem mieszkańców poświęcone będą dalsze fragmenty rozważań, w tym miejscu zastanówmy się nad zasadami współdziałania ze spółdzielczością rad narodowych, nie jako organów władzy (gdyż te zagadnienia omówiono w rozdz. II), lecz jako podstawowych organów samorządu społecznego.

B. Strużek⁴⁸ zwraca uwagę, iż z punktu widzenia bazy społecznej obszary działania obu form samorządu praktycznie się pokrywają, gdyż ludność danej społeczności będąc podmiotem samorządu terytorialnego w większości jest również członkami różnych organizacji spółdzielczych. Interesujące są również rozważania tego autora poświęcone ustrojowej współzależności samorządu terytorialnego i spółdzielczego, aczkolwiek jak się wydaje, nastąpiło tu pewne pomieszanie pojęć. Mówiąc o konieczności hierarchizowania funkcji poszczególnych samorządów ze względu na cel i zasięg działania, a także ich społeczną reprezentatywność, B. Strużek przyznaje prymat radom narodowym jako podstawowym organom samorządu społecznego. Wydaje się jednak, że posiadanie przez rady narodowe wskazywanych przez autora uprawnień, zwłaszcza kontrolnych, jest w tym

---47---

⁴⁷B. Strużek, Zasady i formy współdziałania rad narodowych z organami samorządu spółdzielczego, SKN 3 z 1985, s. 23 i n.

⁴⁸B. Strużek, op.cit., s. 27.

przypadku atrybutem władzy, w mniejszym zaś stopniu wynika z istoty samorządności, choć zgodzić się należy z poglądami B. Strużka o obustronnej motywacji do działania i wspólnocie interesów obu form samorządu.

Forum takiego współdziałania stanowić mogą Komisje rad narodowych ds. samorządu. Powinny one aktywizować oba środowiska - radnych i działaczy spółdzielczych - dla wspólnego podejmowania inicjatyw, w bieżącej praktyce koordynować wspólne przedsięwzięcia, twórczo interpretować obowiązujące uregulowania prawne dążąc do ugodowego rozwiązania spraw spornych, formułując wnioski dla rad narodowych.

Istotną rolę mają tu do spełnienia także organy samorządu mieszkańców. Na tym szczeblu bowiem współpraca z samorządem spółdzielczym angażuje bezpośrednio członków danej społeczności, którzy w ten sposób realizują swoją społeczną aktywność, podejmują inicjatywy istotne dla środowiska, w którym żyją, a które jest zarazem terenem działania organizacji spółdzielczych.

Samorząd terytorialny jako forma organizacji życia zbiorowego oraz jako forma przekazania przez państwo części władztwa ma bogatą tradycję i swoje historyczne uwarunkowania. Jak wskazuje A. Turska⁴⁹, na strukturalno-polityczne przesłanki samorządowego działania w osiedlu składają się w szczególności: dyrektywy polityczne wyrażające stopień zainteresowania zorganizowanych sił politycznych i społecznych ideą samorządności, systemy norm prawnych regulujących model instytucji samorządu, faktyczne powiązania interorganizacyjne, w których funkcjonuje instytucja samorządu mieszkańców.

Rozważmy na początek obowiązujący system normatywny, zestawiając i porównując go z uregulowaniami dotyczącymi spółdzielczości, szczególnie spółdzielczości mieszkaniowej, gdyż w interakcje z tymi spółdzielniami wchodzi najczęściej organy samorządu mieszkańców. Zgodnie z dyspozycją art. 153.1 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego do zadań samorządu mieszkańców należy:

1) zapewnianie udziału mieszkańców w rozpatrywaniu spraw socjalno-bytowych, kulturalnych, opieki zdrowotnej, sportu, wypoczynku i innych, związanych z miejscem zamieszkania,

⁴⁹ A. Turska, Samorządność osiedlowa, Studium empiryczne, Warszawa 1982.

2) kształtowanie socjalistycznych stosunków współżycia,

3) organizowanie samopomocy mieszkańców i wspólnych prac na rzecz miejsca zamieszkania, a zwłaszcza w zakresie opieki nad młodzieżą i jej wychowaniem, rozwijania opieki zdrowotnej, pomocy społecznej, upowszechniania kultury, utrzymywania porządku, spokoju i czystości. Ust. 2 tego artykułu stanowi, że "samorząd mieszkańców sprawuje kontrolę społeczną nad działalnością jednostek organizacyjnych związanych z warunkami życia w osiedlu lub na wsi".

Następny przepis tej ustawy zadania te konkretyzuje. Ze względu na istotne znaczenie tego przepisu (art. 154, 1,2,3), dla zakreślenia formalno-prawnych warunków współdziałania samorządu mieszkańców z samorządem spółdzielczym bądź dla posiadania przez samorząd spółdzielczy uprawnień samorządu mieszkańców zasadne wydaje się przytoczenie jego treści in extenso: "Samorząd mieszkańców w zakresie swoich zadań":

Art. 154.1

1) w ramach ustaleń planu społeczno-gospodarczego miasta (dzielnic) i gminy podejmuje uchwały w sprawach utrzymywania, konserwacji i remontu obiektów mieszkalnych, osiedlowych (wiejskich) urządzeń socjalnych, kulturalnych i sportowych oraz w innych sprawach przekazanych mu do rozstrzygnięcia przez radę narodową stopnia podstawowego,

2) opiniuje pozostałe sprawy należące do zakresu działania samorządu mieszkańców, a zwłaszcza sprawy dotyczące rozwoju i funkcjonowania sieci handlowej i usługowej, komunikacji, osiedlowych (wiejskich) placówek opieki zdrowotnej i oświatowo-wychowawczych, wykorzystywania funduszy przeznaczonych na opiekę społeczną,

3) przedstawia właściwym jednostkom organizacyjnym lub ich jednostkom nadrzędnym wnioski z wyników kontroli społecznej,

4) może uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym na zasadach ustalonych dla organizacji społecznych przez Kodeks postępowania administracyjnego,

5) organizuje i prowadzi działalność społeczną na rzecz zaspokajania wspólnych potrzeb mieszkańców.

Art. 154.2

Samorząd mieszkańców opiniuje projekty planu społeczno-gospodarczego miasta (dzielnic) i gminy, projekty zagospodarowania

przestrzennego oraz inne projekty uchwał rad narodowych w części dotyczącej osiedla mieszkaniowego (sołectwa).

Art. 154.3.

Samorząd mieszkańców w celu integracji społecznego działania w osiedlu mieszkaniowym miasta i w sołectwie w gminie współdziała z organizacjami społecznymi zainteresowanymi problematyką miejsca zamieszkania oraz z występującymi na jego terenie różnymi formami samorządu, a zwłaszcza samorządem załóg przedsiębiorstw, samorządem spółdzielczym i samorządem społeczno-zawodowym.

Uchwałą z 20 VII 1983 r. ustawą o systemie rad narodowych i samorządu mieszkańców w osiedlach i domach spółdzielni mieszkaniowych są odpowiednie organy samorządu spółdzielczego". Organы statutowe spółdzielni można uznać za "odpowiednie" wówczas, jeżeli dla jej zasobów mieszkaniowych właściwa rada narodowa stopnia podstawowego ustaliła teren działania samorządu terytorialnego, zgodny z terenem działania danej spółdzielni mieszkaniowej. W myśl art. 150.2. podziału miasta na osiedla oraz gminy na sołectwa dokonuje rada narodowa stopnia podstawowego, biorąc pod uwagę naturalne uwarunkowania przestrzenne oraz istniejące więzi społeczne a także opinię mieszkańców. W związku z tym przepisem, Uchwała Rady Centralnego Związku Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego z 24 maja 1984 r. w sprawie organizacji oraz zasad i trybu funkcjonowania samorządu mieszkańców w osiedlach i domach spółdzielni mieszkaniowych zaleca radom nadzorczym spółdzielni mieszkaniowych wystąpienie z wnioskami w sprawie podziału miasta (dzielnic) na osiedla w oparciu o zasady uchwalone w art. 150.2.

Dla rozważanego przez nas problemu ważne jest zwłaszcza usytuowanie samorządu spółdzielczego pełniącego zarazem funkcję samorządu mieszkańców wobec organów władzy i administracji państwowej. Wykonywanie funkcji samorządu mieszkańców daje spółdzielniom prawa, których nie mają w swoich statutach, a które przewidziane są cytowanym wyżej art. 154 Ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Rozważmy zatem treść przepisu art. 173 tej ustawy odnoszącej się do sytuacji, kiedy organy spółdzielcze pełnią funkcję samorządu mieszkańców. Wówczas to znajdują swoje zastosowanie uregulowania zawarte w Prawie spółdzielczym oraz uregulowania Ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego.

Przepisy prawa spółdzielczego obowiązywać będą w sprawach wyborów do organów spółdzielczych będących jednocześnie organami wykonawczymi samorządu mieszkańców w sprawach warunków podejmowania uchwał i trybu ich zaskarżania. Natomiast organom spółdzielczym służą wobec innych jednostek organizacyjnych oraz wobec rady narodowej i terenowych organów administracji państwowej uprawnienia przewidziane ustawą o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (art. 173.2).

Nieco inaczej kształtują się uprawnienia samorządu spółdzielczego w osiedlach o strukturze mieszanej. Zgodnie z przepisem art. 173.3, w osiedlach tych organy samorządu spółdzielczego są reprezentowane w organach samorządu mieszkańców proporcjonalnie do liczby uprawnionych mieszkańców domów spółdzielczych, zamieszkających w osiedlu. Znacznie węższy jest też zakres uprawnień przyznany spółdzielcom działającym w komitetach osiedlowych. Zgodnie z art. 173.4, samorządowi mieszkańców w osiedlach o strukturze mieszanej przysługuje prawo wyrażania opinii w sprawach dotyczących statutowej działalności spółdzielni⁵⁰.

Takie uregulowanie tylko bardzo ogólnie zarysowuje problem współdziałania samorządu spółdzielczego i samorządu mieszkańców. Odnotować należy, iż także w Prawie spółdzielczym brak jest przepisu, który by explicite taką współpracę przewidywał. Współpraca z organami samorządu mieszkańców podejmowana być może na zasadach ogólnych sformułowanych w art. 3 Prawa spółdzielczego. Także statut nic nie mówi o współpracy objętej przyszłymi badaniami spółdzielni. W paragrafie 4 statutu przewidziane jest współdziałanie spółdzielni na podstawie umowy z organizacjami spółdzielczymi oraz "innymi organizacjami społecznymi i gospodarczymi zajmującymi się problemami mieszkalnictwa", bez wyraźnego wskazania samorządu mieszkańców jako partnera tego współdziałania.

Natomiast przykładowy statut samorządu mieszkańców w paragrafie 14 przewiduje dokładne wyliczenie w statucie danego samorządu mieszkańców organizacji politycznych, społecznych i samorządów, z którymi samorząd ten współdziała. Ustęp 2 tego paragrafu stanowi

⁵⁰ Zob. też S. Ziółkowski, Samorząd mieszkańców miast a spółdzielnie mieszkaniowe, TS 7/1984, s. 19.

natomiast wyraźnie, iż "w celu integracji społecznego działania w osiedlu Samorząd Mieszkańców Osiedla (analogiczny przepis przewidziano w statucie samorządu mieszkańców wsi) uzgadnia i popiera przedsięwzięcia organizacji społecznych i samorządów, o których mowa w ust. 1 oraz korzysta z ich pomocy i inicjatywy przy wykonaniu własnych zadań.

Przykładem takiego współdziałania może być współpraca samorządu mieszkańców ze spółdzielniami danego terenu przy realizacji czynów społecznych. Uchwała nr 60 Rady Ministrów z 13 kwietnia 1984 r. w sprawie czynów społecznych oraz pomocy Państwa w ich organizowaniu i realizacji (M.P. nr 11 z 1984 r. poz. 73) przewiduje taką współpracę m.in. w zakresie udostępniania przez gminne spółdzielnie "Samopomoc Chłopska", spółdzielnie kółek rolniczych sprzętu technicznego i transportowego dla realizacji w czynie społecznym przedsięwzięć inwestycyjnych o zasięgu lokalnym.

VI. PRZEPISY SZCZEGÓLNE DLA RÓŻNYCH TYPÓW SPÓŁDZIELNI

W ramach prowadzonej analizy formalno-prawnych warunków działania samorządów spółdzielczych należy wspomnieć także o tych typach spółdzielni, odnośnie do których prawo spółdzielcze, obok regulacji przepisami wspólnymi, wprowadziło przepisy szczególne uwzględniające ich cechy specyficzne, odróżniające je od innych organizacji spółdzielczych. Należą tu spółdzielnie produkcji rolnej, spółdzielnie kółek rolniczych, spółdzielnie pracy i spółdzielnie mieszkaniowe.

1. Rolnicze spółdzielnie produkcyjne

Działalność rolniczych spółdzielni produkcyjnych uregulowana jest w Prawie spółdzielczym w przepisach art. 138-179, przy czym przepisy art. 173-179 dotyczą rolniczych spółdzielni specjalistycznych. Spółdzielnie te odznaczają się specyfiką, wynikającą z jednej strony z zachowania pewnych cech gospodarki chłopskiej, z drugiej zaś przyjęcia zasad statutowych odmiennych od tych, które obowiązują powszechnie w organizacji spółdzielczości⁵¹. Jak wskazuje J. Ignatowicz⁵², rolnicze spółdzielnie produkcyjne charakteryzują się

⁵¹ Na ten temat pisze m.in. Z. Smoleński, Szczególne cechy rolniczej spółdzielni produkcyjnej, SKN 1983, nr 1, s. 61 i n.

⁵² Prawo spółdzielcze - Komentarz, s. 215.

trzema cechami: 1) prowadzeniem zespołowego gospodarstwa rolnego, 2) oparte są na osobistej pracy członków, 3) zrzeszają wyłącznie osoby fizyczne.

Spółdzielnia produkcyjna powstaje z częściowego bądź całkowitego połączenia środków produkcji należących do członków, różniąc się tym od spółdzielni użytkowników (spożywców, mieszkaniowych, zaopatrzenia i zbytu).

Przedmiotem działalności gospodarczej rolniczej spółdzielni produkcyjnej jest - zgodnie z art. 138 prawa spółdzielczego - prowadzenie gospodarstwa rolnego, co nie wyklucza prowadzenia przez nią w pewnym zakresie działalności wytwórczej i usługowej, tak jednak, aby działalność ta nie wykraczała poza ramy działalności dodatkowej, ubocznej.

Prześledźmy teraz, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień samorządności spółdzielczej, przepisy prawne normujące sytuację prawną rolniczych spółdzielni produkcyjnych.

Działanie rolniczych spółdzielni produkcyjnych w warunkach pełnej samodzielności sprawia, iż wzrasta rola walnego zgromadzenia jako najwyższego organu spółdzielni, zaś fakt iż nie są to zazwyczaj spółdzielnie liczne sprzyja rozwojowi demokracji wewnątrzspółdzielczej i osobistemu zaangażowaniu członków w zarządzaniu działalnością spółdzielni. Sprzyja temu również uzależnienie wysokości dochodów osobistych członków od poziomu osiągniętego dochodu ogólnego spółdzielni.

Bardzo istotny dla samodzielnego funkcjonowania rolniczej spółdzielni produkcyjnej jest art. 158, którego celem jest zwiększenie zaangażowania członków w wyniki gospodarcze spółdzielni i zbliżenie zasad gospodarowania do gospodarki indywidualnej (działanie na własne ryzyko)⁵³.

Dla zabezpieczenia realizacji demokracji wewnątrzspółdzielczej w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych istotne znaczenie ma art. 140 Prawa spółdzielczego, oddający walnemu zgromadzeniu decyzje rozstrzygające o przyjęciu, wykluczeniu bądź wykreśleniu członka. Norma ta ma charakter ius cogens, nie może być zatem

53
M. Gersdorf, O nowych rozwiązaniach w prawie spółdzielczym, Warszawa 1983, s. 65.

zmieniona przez postanowienia statutu. Natomiast statutem mogą zostać uregulowane prawa członka do żądania ponownego rozpoznania sprawy przez walne zgromadzenie, skorzystanie z tych uprawnień jest niezależne od skierowania sprawy na drogę sądową.

Warto w tym miejscu zaznaczyć specyfikę stosunku członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, który jest w całości - także w części dotyczącej pracy - stosunkiem cywilnoprawnym, zatem w braku szczególnych uregulowań odmiennych wszelkie spory wynikłe z członkostwa, w tym spory związane z pracą członka rolniczej spółdzielni produkcyjnej, rozpatrywane są według odpowiednich unormowań prawa cywilnego. Wskazuje na to także dokonana przez J. Ignatowicza⁵⁴ interpretacja przepisów normujących dochodzenie i ochronę roszczeń z tytułu pracy członka rolniczej spółdzielni produkcyjnej (art. 163-165 Prawa spółdzielczego).

Bardzo istotne dla działalności rolniczych spółdzielni produkcyjnych są obowiązujące zasady gospodarki finansowej. Pod rządem Prawa spółdzielczego i w warunkach reformy gospodarczej są to: oparcie planowania działalności gospodarczo-finansowej i socjalnej na zasadzie pełnej samodzielności, finansowanie działalności gospodarczej z własnych środków, na które składają się odpisy od dochodu i wkłady członkowskie plus kredyt bankowy. Zniesiono w większości dotacje do produkcji oraz umorzenia kredytów inwestycyjnych.

Jak słusznie zwraca uwagę J. Czyżkowska-Dąbrowska surowe reguły reformy gospodarczej stawiają niekiedy w trudnej sytuacji spółdzielnie słabsze ekonomicznie, nie ponoszące winy za dotychczasowy stan swojej gospodarki. Dla nich przewidziane są formy pomocy w postaci specjalnego kredytu na pokrycie strat bilansowych i wynagrodzenia, pod warunkiem jednak, że przedstawią bankowi program działań zmierzających do poprawy stanu gospodarki i osiągnięcia rentowności. Ponadto z funduszu rozwoju mogą otrzymać pomoc międzyspółdzielczą⁵⁵.

Samodzielność spółdzielni produkcyjnych wyraża się także w prawidłowym uregulowaniu stosunków z administracją państwową i innymi podmiotami gospodarczymi. Jak pisze Z. Smoleński⁵⁶ "poważne

⁵⁴ J. Ignatowicz, op.cit., s. 262, 263.

⁵⁵ Por. na ten temat J. Czyżkowska-Dąbrowska, Spółdzielnie produkcyjne w warunkach reformy, SKN 1 1983 r., s. 74.

⁵⁶ Z. Smoleński, op.cit., s. 67.

spustoszenie w ekonomice spółdzielni produkcyjnych uczyniło rozwiązanie przez władze i administrację państwową przepisów obowiązujących przedsiębiorstwa państwowe na całą spółdzielczość". Prawo spółdzielcze stwarza szanse pełniejszej realizacji samodzielności spółdzielczej, zaś jako główny motyw postępowania spółdzielni produkcyjnych występować powinny korzyści gospodarcze osiągane przez mechanizm rynkowy.

Rolnicza spółdzielnia produkcyjna powinna też zachować swoją samodzielność w stosunku do banków, które mogą kontrolować i nadzorować tylko te dziedziny gospodarki spółdzielni, które objęte są kredytowaniem. Wynika z tego, iż spółdzielnie, które nie korzystają z kredytów, a jedynie z obsługi finansowej banków są wobec nich zupełnie autonomiczne.

O zakresie samodzielności spółdzielni świadczy także dyspozycyjny charakter przepisu art. 274 § 1 Prawa spółdzielczego, zgodnie z którym nieruchomości rolne stanowiące własność państwa, użytkowane w dniu wejścia w życie ustawy przez spółdzielnie produkcji rolnej, przechodzą odpłatnie na własność spółdzielni na ich wniosek złożony nie później niż 2 lata od dnia wejścia w życie ustawy. Spółdzielnie miały swobodne prawo decyzji, czy chcą z tego przepisu skorzystać; w przypadku wniosku nabycie następowało w formie aktu notarialnego, sporządzanego na podstawie decyzji terenowego organu administracji państwowej, który ustalał cenę.

Należy także wspomnieć o zarządzeniu Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 18 września 1982, w którym wprowadzono zasadę pierwokupu RSP w stosunku do użytkowanych przez nie nieruchomości stanowiących własność państwa a także przyznano RSP prawo nabywania nieruchomości państwowych. Stwarza to RSP szanse na utworzenie jednostek silnych gospodarczo, opartych na zasadzie rentowności, sprzyjając jednocześnie realizacji samodzielności i samorządności spółdzielczej⁵⁷.

2. Spółdzielnie pracy

Przez spółdzielnie pracy Prawo spółdzielcze rozumie takie spółdzielnie, których przedmiotem działalności gospodarczej jest prowa-

⁵⁷ Por. także G. Ciecierski, Prawo spółdzielcze a uchwały VIII Krajowego Zjazdu Delegatów RSP, SKN 2/83, s. 23 i n.

dzenie wspólnego przedsiębiorstwa opartego na osobistej pracy członków (art. 181 § 1).

W sformułowaniu "wspólne przedsiębiorstwo" zawarte jest zaakcentowanie faktu, iż przedsiębiorstwo to stanowi przedmiot własności grupowej. Podstawą działalności gospodarczej spółdzielni powinna być praca członków, co nie zamyka spółdzielni drogi do zatrudnienia w razie potrzeby także nieczłonków.

Dla aktywizacji mieszkańców danego terenu spółdzielczość pracy ma doniosłe znaczenie, przy czym należy podkreślić, iż takie trzy szczególne rodzaje spółdzielni pracy: spółdzielnie inwalidów, spółdzielnie niewidomych i spółdzielnie pracy rękodzielnictwa ludowego i artystycznego spełniają ważne zadania społeczne, co znalazło wyraz w ich wyodrębnieniu w art. 181 Prawa spółdzielczego.

W zakresie nie unormowanym przepisami art. 181-203, do spółdzielczości pracy mają zastosowanie przepisy Prawa spółdzielczego odnoszące się do wszystkich spółdzielni.

Spółdzielczą umowę o pracę, charakterystyczną dla spółdzielni pracy, regulują art. 182-199. Omówienie jej wszystkich cech charakterystycznych nie wiąże się bezpośrednio z podstawowym dla naszych rozważań problemem, przeanalizujemy zatem wybiórczo te przepisy, które mają znaczenie dla realizacji zasady samorządności spółdzielczej, w tym przypadku spółdzielni pracy.

Zabezpieczeniu tej zasady służy m.in. ścisła łączność stosunku członkostwa ze stosunkiem pracy. Wyraża się to w niedopuszczalności nawiązania spółdzielczej umowy o pracę z osobą nie będącą członkiem spółdzielni oraz prawie i obowiązku członka pozostawania ze spółdzielnią w stosunku pracy. Według art. 182 § 2 spółdzielnia i członek mają prawo i obowiązek nawiązać stosunek pracy o takiej treści, który z jednej strony odpowiada aktualnym możliwościom i potrzebom gospodarczym spółdzielni, z drugiej zaś uwzględnia kwalifikacje osobiste i zawodowe członka.

Gdyby z winy spółdzielni stosunek pracy nie został nawiązany, członkowi przysługuje roszczenie o zawarcie spółdzielczej umowy o pracę oraz w ciągu roku odszkodowanie według przepisów prawa cywilnego. Prawo spółdzielcze nie normuje wprawdzie wprost sytuacji, kiedy spółdzielcza umowa o pracę nie zostaje nawiązana z winy członka. Można jednak z art. 182 § 4 wprowadzić wniosek, iż członek od-

mawiający bez uzasadnionych przyczyn świadczenia pracy narusza istotne obowiązki wynikające z członkostwa, co zgodnie z art. 193 § 1 pkt 2 daje podstawę wykluczenia go ze spółdzielni.

Wynagrodzenie członka spółdzielni pracy składa się z dwóch elementów: wynagrodzenia bieżącego i odpowiedniego do wkładu pracy udziału w części nadwyżki bilansowej przeznaczonej do podziału między członków. Drugi element, jako niestały składnik płacowy, pełni funkcję motywacyjną, gdyż uzależnia wynagrodzenie członka od wyników finansowych spółdzielni.

Zwrócić należy również uwagę na rozszerzenie drogi sądowej w sprawach dotyczących spółdzielczej umowy o pracę. Prawo spółdzielcze poddaje rozstrzygnięciu przez sąd zarówno sprawy dotyczące wyłącznie spółdzielczej umowy o pracę (art. 197) jak i sprawy dotyczące ustalenia istnienia członkostwa oraz wykluczenia, wykreślenia i roszczeń z tytułu niezgodnego z prawem dokonania tych czynności (art. 198). Stanowi to istotne umocnienie demokracji wewnątrzspółdzielczej poprzez przyznanie członkom ochrony zarówno na etapie postępowania wewnątrzspółdzielczego jak i następnie na drodze sądowej.

3. Spółdzielnie mieszkaniowe

Problematyka spółdzielni mieszkaniowych została uregulowana w Prawie spółdzielczym w przepisach art. 204-239. Ustawa ta zawiera, w stosunku do poprzedniego stanu prawnego, szereg zmian i uzupełnień. Są one wynikiem tendencji rozwojowych spółdzielczości mieszkaniowej, która stała się główną formą zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w miastach⁵⁸.

Spółdzielnie mieszkaniowe przez swoją masowość charakteryzują się pewną swoistością w stosunku do innych typów spółdzielni, co znalazło swój wyraz w szczegółowych przepisach ustawy. Prawo spółdzielcze przyjmuje jednolity typ spółdzielni mieszkaniowej, różnicując jedynie rodzaj spółdzielczego prawa do lokalu.

Przepisy dotyczące spółdzielni mieszkaniowych nawiązują do ogólnych sformułowań Prawa spółdzielczego, co znalazło wyraz w redakcji art. 204. Zgodnie z tym przepisem, przedmiotem działalności spółdzielni mieszkaniowej jest zaspokajanie potrzeb mieszka-

-----⁵⁸ Problematykę tę porusza m.in. K.Krzekotowska, Prawo mieszkaniowe w PRL, próba ujęcia systemowego, SKN 4/87, s. 61.

niowych członków i ich rodzin oraz potrzeb gospodarczych i kulturalnych wynikających z zamieszkiwania w spółdzielczym osiedlu lub budynku. Tak więc, obok działalności zasadniczej o profilu gospodarczym, spółdzielnia realizuje cele zrzeszenia integrującego mieszkańców poprzez ich włączanie do działalności społecznej, oświatowej i kulturalnej, inspirowanej przez spółdzielnię.

Warto zauważyć, że integracji wewnątrz osiedla służy także możliwość przewidziana w art. 204 § 4 Prawa spółdzielczego. Stanowi on, że spółdzielnia może przejmować w administrację budynki nie stanowiące jej własności, jeżeli jest to gospodarczo i społecznie uzasadnione. Wprawdzie w takim przypadku osoby zamieszkujące w takich budynkach (z reguły będą to budynki państwowe położone w granicach osiedla spółdzielczego) nie stają się członkami spółdzielni, niemniej jednak korzystają z infrastruktury osiedlowej, a także włączone są w działalność kulturalną i oświatową. Wskazują na to także postanowienia statutu spółdzielni mieszkaniowej w regionie przyszłych badań empirycznych. § 4 Statutu przewiduje w ramach działalności spółdzielni obok przedsięwzięć o charakterze gospodarczym także prowadzenie działalności społeczno-wychowawczej, świetlic, klubów, czytelni, bibliotek, zespołów artystycznych a także krzewienie wśród mieszkańców wzajemnej pomocy oraz kultury współżycia. Oznacza to objęcie programem działalności szerokich kręgów, a w małych społecznościach nawet ogółu ludności danego terenu.

Spółdzielnie mieszkaniowe, wobec trudnej sytuacji mieszkaniowej społeczeństwa, mają do spełnienia szczególnie istotne zadania. Z tego względu ich zakres samodzielności i samorządności uwarunkowany jest wieloma czynnikami zarówno natury prawnej, jak i faktycznej. Szczególna sytuacja przewidziana jest np. już w samym Prawie spółdzielczym w art. 205.

W drodze wyjątku, celem koordynowania działalności spółdzielni oraz ujednolicenia praktyki w tym zakresie, Prawo spółdzielcze upoważniło Centralny Związek Budownictwa Mieszkaniowego do wydania wytycznych odnoszących się do przyjmowania członków i kolejności przydziału mieszkań. Wytyczne takie zostały zawarte w uchwale nr 3 Rady Centralnego Związku Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego z 3 III 1983 r. w sprawie zasad przyjmowania członków, przydziału i zamiany mieszkań w spółdzielniach mieszkaniowych. (Informacje i Komu-

nikaty 1983, nr 5 poz. 18). Postanowienia zawarte w tej uchwale dzielą się na dwie kategorie: wytyczne o charakterze wiążącym, dotyczące zasad zawierania umów i ustalające kolejność przydziału mieszkań, oraz inne postanowienia, o charakterze niewiążącym, mające charakter "zaleceń do wykonania". Jak się wydaje, wytyczne te nie stanowią ograniczenia samorządności spółdzielczej, przyczyniają się natomiast do ujednolicenia kryteriów przydziału mieszkań w sytuacji wyraźnej dysproporcji między popytem i podażą na rynku mieszkaniowym. Przepis § 6 tej uchwały przewidujący, iż ogólna liczba osób przyjętych w ramach wszystkich przyspieszeń nie może przekraczać 15% ogólnej liczby osób przyjętych, daje ponadto członkom poczucie pewności, spółdzielni zaś gwarantuje swobodę decyzji w pozostałym zakresie.

4. Spółdzielnie mleczarskie

Podstawową cechą spółdzielni mleczarskich jest ich "produkcyjny" charakter. Ich członkowie to bowiem indywidualni hodowcy, którzy powinni być jej gospodarzami. Wskazuje na to § 8 Statutu Spółdzielni Mleczarskiej stwierdzając, iż członkowie są współgospodarzami spółdzielni i jako tacy mają prawo współuczestniczyć w zarządzaniu jej sprawami poprzez realizację przyznanych im dalej uprawnień szczegółowych.

J. Drozdowicz⁵⁹ wskazuje, iż spółdzielnie mleczarskie obejmują swą działalnością wszystkie podstawowe ogniwa gospodarki mlekiem, co zwiększa a zarazem komplikuje zadania ich samorządu. Nowe prawo spółdzielcze stwarza formalno-prawne warunki pogłębienia i umocnienia różnych form demokracji bezpośredniej, w szczególności poprzez poszerzenie uprawnień rejonowych zebrań członków, pod rządami nowej ustawy zwanych zebraniem grup członkowskich. Zebrania te mają wszystkie poprzednie kompetencje rejonowych zebrań członków, tj. oceny działalności lokalnych placówek spółdzielni i komitetów członkowskich (dostawców), wyboru i odwoływania członków komitetów członkowskich (dostawców) i przedstawicieli na Walne Zgromadzenie Przedstawicieli oraz rozpatrywania informacji zarządu o działalności spółdzielni, a oprócz tego kompetencje wskazane art. 59 § 2 Prawa spółdzielczego, tj. rozpatrywania spraw, które mają być

⁵⁹J. Drozdowicz, Samorząd spółdzielczości mleczarskiej w nowych warunkach działania, SKN 3/83, s. 23.

przedmiotem najbliższego zebrania przedstawicieli i zgłaszania swoich wniosków, rozpatrywania okresowych sprawozdań rady i zarządu spółdzielni oraz formułowania opinii i wniosków do właściwych organów spółdzielni w sprawach dotyczących spółdzielni, zwłaszcza zaś we wspólnych sprawach członków wchodzących w skład danej grupy. Te właśnie nowe uprawnienia rejonowych zebrań członków umacniają demokrację wewnątrzspółdzielczą, rozciągając zakres działalności na całą spółdzielnię.

5. Spółdzielczość bankowa

Banki spółdzielcze prowadzą obsługę bankową osób fizycznych zamieszkałych lub prowadzących działalność gospodarczą na terenie działania banku oraz instytucji, osób prawnych i ich jednostek organizacyjnych mających siedzibę na tym terenie (§ 4 statutu Banku spółdzielczego).

Do czynności bankowych wchodzi w szczególności:

- prowadzenie rachunków bankowych dla jednostek gospodarki uspołecznionej i nieuspołecznionej oraz osób fizycznych,
- gromadzenie wkładów oszczędnościowych ludności,
- udzielanie kredytów osobom fizycznym i prawnym w związku z prowadzeniem przez nie produkcji rolnej, drobnej wytwórczości, rzemiosła, handlu, usług itp.,
- obsługa kasowo-rozliczeniowa instytucji oraz osób fizycznych, w tym obsługa budżetów gminnych rad narodowych (rad narodowych miasta i gminy) oraz jednostek i zakładów budżetowych objętych tymi budżetami.

Ponadto banki spółdzielcze prowadzą działalność zleconą - rejestrowanie wartości sprzedaży produktów rolnych jednostkom gospodarki uspołecznionej, co pozwala następnie na ustalenie wysokości świadczeń emerytalnych rolników. Ważną dziedziną działania banków spółdzielczych jest obrót ziemią - sprzedaż gruntów Państwowego Funduszu Ziemi oraz pośredniczenie w obrocie ziemią pomiędzy osobami fizycznymi.

Przełomowym momentem w rozwoju spółdzielczości bankowej był rok 1975. Powstał wówczas Bank Gospodarki Żywnościowej, który przejął po byłym Centralnym Związku Spółdzielni Oszczędnościowo-Pożyczkowych funkcję centralnego związku spółdzielczego, a centrali finansowej po Banku Rolnym.

W myśl § 3 Statutu Bank spółdzielczy jest spółdzielnią prowadzącą samodzielnie i samorządnie swoją działalność na podstawie przepisów Prawa Spółdzielczego i Prawa Bankowego oraz statutu. Bank spółdzielczy zrzeszony jest w Banku Gospodarki Żywnościowej, będącym bankiem państwowo-spółdzielczym. Bank spółdzielczy obowiązany jest wykonywać te uchwały Banku Gospodarki Żywnościowej, które w myśl ustawy: Prawo bankowe i Prawo spółdzielcze mają dla niego charakter obowiązujący.

Szczególnie istotnym problemem jest rola bankowości spółdzielczej w gospodarce narodowej w świetle dokonującej się reformy gospodarczej. Bankom bowiem, a w tym i bankom spółdzielczym jako elementom systemu finansowego państwa, postawiono zadanie prawidłowego i efektywnego rozdziału środków kredytowych i finansowych oraz kontrola wykorzystania tych środków.

Podstawą prawną działania banków spółdzielczych, obok Prawa spółdzielczego i Prawa bankowego, są również uchwały sejmowe: o planie kredytowym, o bilansie pieniężnych przychodów i wydatków ludności i założeniach polityki pieniężno-kredytowej. Bank spółdzielczy, zgodnie zarówno z zasadą samorządności spółdzielczej, jak i zasadami reformy gospodarczej, jest jednostką samodzielną, prowadzącą działalność gospodarczą zgodnie z przyjętym statutem i planem gospodarczo-finansowym.

Samodzielność banków spółdzielczych ograniczona jest jednak, gdy idzie o rozmiary wypłat kredytów, oprocentowanie kredytów i zakres obsługi podmiotów gospodarczych.

W chwili obecnej bank otrzymuje limit kredytów, który wyznacza ramy jego działalności kredytowej. O ustaleniu wysokości oprocentowania kredytów decyduje uchwała zarządu Banku Gospodarki Żywnościowej, jedynie o wysokości oprocentowania kredytów członkowskich decyduje Rada Nadzorcza banku. Oprocentowanie wkładów oszczędnościowych obywateli ustala Prezes Narodowego Banku Polskiego.

Jeśli chodzi o zakres obsługi podmiotów gospodarczych, to jak do tej pory, brak jest skoordynowania obsługi produkcji rolnej oraz obrotu towarowego łączącego rolnictwo z przemysłem rolno-spożywczym. Chodzi tu o integrację jednostek spółdzielczych, zwłaszcza na wsi, tak aby wszystkie jednostki zaliczone do gospodarki żywnościowej i leśnictwa były obsługiwane przez banki spółdziel-

cze. Oznaczałoby to rozszerzenie współpracy z GS poza dotychczas realizowaną jedność kasową, przejęcie przez banki do obsługi oprócz Gminnych Spółdzielni także Spółdzielni Kółek Rolniczych oraz Rolniczych Spółdzielni Produkcyjnych. Należałoby także rozważyć sprawę włączenia działalności kredytowo-finansowej banków spółdzielczych do planu społeczno-gospodarczego gminy, co pozwoliłoby na kompleksowe rozwiązywanie obsługi finansowo-kredytowej różnych przedsięwzięć gospodarczych.

Podkreślić także należy uprawnienia kontrolne banków - zarówno przed udzieleniem kredytu, jak i kontrolę prawidłowego wykorzystania kredytu. Tę dziedzinę działalności banku spółdzielczego uznać należy za szczególnie istotną w procesie dokonujących się reform. Bank, wykorzystując instrumenty finansowe, może egzekwować od swoich członków zasadę racjonalnego gospodarowania, gwarantując im w zamian pomoc w rozwiązywaniu problemów finansowych. Te uprawnienia banku są ponadto zgodne z zasadą samorządności i samodzielności finansowej spółdzielni, jaką w swej strukturze jest bank spółdzielczy. Jego wyniki finansowe, jako jednostki gospodarczej, zależą bowiem w głównej mierze od skali produkcji członków, opłacalności kredytów indywidualnych producentów.

Spółdzielczy charakter banku jest czynnikiem integrującym środowisko wiejskie zarówno w sferze gospodarczej, jak i społecznej, także dzięki prowadzonej przezeń działalności społeczno-wychowawczej, kulturalno-oświatowej i w zakresie propagowania nowoczesnych metod gospodarowania.

Zakończenie

Zgodnie ze sformułowaniem tematu badawczego, problematykę samorządu spółdzielczego należy rozpatrywać na tle problematyki samorządności lokalnej. O tym, jak wielką wagę przywiązuje się obecnie do zasady samorządności społecznej świadczyć mogą dokonujące się obecnie i planowane na przyszłość zmiany, mające doprowadzić do przebudowy systemu społeczno-gospodarczego kraju. Idą one w kierunku decentralizacji uprawnień decyzyjnych, rozwijają i umacniają samorządność terytorialną. W projekcie programu realizacyjnego II etapu reformy przewidziane jest rozszerzenie funkcji i zakresu uprawnień samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. Stwierdza

się tam, że ranga i znaczenie samorządu terytorialnego będzie zależać od aktywności jego ogniw i organów w zaspokajaniu środowiskowych potrzeb lokalnych w drodze wyzwalania inicjatyw społecznych, organizowania przedsięwzięć ogólnych i gospodarczych.

Dla umożliwienia realizacji tych zadań planuje się przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego podmiotowości prawnej. To upodmiotowienie, połączone z wprowadzeniem nowej kategorii własności - własności komunalnej, powinno przyczyniać się do lepszego wykorzystania lokalnych zasobów naturalnych, potencjału gospodarczego i społecznego danego regionu.

Upodmiotowienie samorządu terytorialnego wiąże się z przebudową systemu finansowego rad narodowych. Będzie to wymagać nowego wyraźnego określenia zasad powiązania budżetów rad narodowych z działalnością jednostek gospodarczych działających na danym terenie, w tym również organizacji spółdzielczych.

Sygnalizowane tu zmiany zaplanowano jako proces długofalowy, którego realizacja wymagać będzie szeregu zmian w zakresie uregulowań prawnych. Przykładowo można wskazać na konieczność zmian w Ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Prawie budżetowym, Prawie bankowym, a także - co najistotniejsze z punktu widzenia interesujących nas zagadnień - w Prawie spółdzielczym.

W niniejszym opracowaniu interesowała nas zarówno samorządność skierowana na zewnątrz, w stosunku do innych podmiotów życia społecznego, jak i samorządność realizowana wewnątrz spółdzielni, tzw. demokracja wewnątrzspółdzielcza.

Ustawa prawo spółdzielcze kompleksowo unormowała większość zagadnień związanych z działalnością organizacji spółdzielczych. Została opracowana i wydana już w czasie dokonujących się przeobrażeń w systemie społeczno-gospodarczym kraju. Znalazło to swój wyraz w uchwaleniu szeregu zmian w stosunku do poprzedniej Ustawy o spółdzielniach i ich związkach, zmierzających do pełniejszej realizacji zasady samorządności spółdzielczej. Służy temu celowi przede wszystkim rezygnacja z władczych uprawnień związków spółdzielczych, a także oparcie współpracy z organami władzy i administracji państwowej na zasadzie umowności. Prawo spółdzielcze nie jest jednakże całkowicie wolne od luk i sprzeczności, nie zawsze też są jas-

ne relacje między sformułowaniami Prawa spółdzielczego a terminami użytymi w innych równolegle obowiązujących aktach normatywnych.

Dla realizacji zasady samorządności istotne, jeśli nie kluczowe znaczenie mają relacje między organizacjami spółdzielczymi a terenowymi organami władzy i administracji państwowej - zatem problematyce tej w opracowaniu poświęcono wiele miejsca. Zwrócono szczególną uwagę na tryb wydawania przez centralne związki spółdzielcze oświadczenia o celowości oraz na interpretację sformułowania, iż centralny związek oświadczenia te wydaje po zasięgnięciu opinii odpowiedniego organu właściwej terenowej rady narodowej. Podkreślono, że wprowadzenie negatywna opinia terenowego organu administracji państwowej nie zamyka drogi do wydania oświadczenia o celowości, ale może utrudnić czy wręcz uniemożliwić przyszłą egzystencję spółdzielni na danym terenie ze względów praktycznych (przydział surowców, lokali itp.). Ponadto wieloetapowość wydania opinii przez kolejne komisje rady narodowej, skomplikowany i długotrwały tryb postępowania może zaprzepaścić ideę samorządności spółdzielczej. Zwłaszcza przy zmianach przedmiotu, kierunku, bądź terenu działania utrudnia to spółdzielni aktywne reagowanie na potrzeby rynku.

Nie ma także zgodności co do wzajemnych relacji między art. 6 § 3 Prawa spółdzielczego i art. 63 i 64 w związku z art. 65 Ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Art. 63 tej ustawy mówi o zgodzie wojewody na utworzenie, likwidację bądź zasadniczą zmianę działalności jednostki gospodarki uspołecznionej, podczas gdy art. 6 § 3 wymaga jedynie zasięgnięcia opinii. Ta sporna kwestia utraci być może już wkrótce swoje znaczenie, jednak dla ujednolicenia stanu prawnego pożądanym byłoby wyraźne jej unormowanie także w Ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego.

Rodzi się także pytanie o przyszłe relacje między organizacjami spółdzielczymi a radami narodowymi, których kompetencje zostaną w świetle projektowanych zmian ustawodawczych istotnie poszerzone. W chwili obecnej Prawo spółdzielcze ściśle określa sytuację, w których terenowe organy władzy i administracji państwowej mają w stosunku do spółdzielni uprawnienia decyzyjne, chociaż i w tych przypadkach metoda administracyjna zawiera elementy cywilnoprawne

(art. 71, 72 Prawa spółdzielczego). Problem zakresu samorządności i samodzielności spółdzielni pojawia się także przy wyznaczaniu przez spółdzielnie ich zadań planowych. W myśl art. 69 samodzielnie opracowywane plany spółdzielni muszą być jednocześnie zgodne (art. 1 Prawa spółdzielczego) z założeniami określonymi w centralnych i terytorialnych planach społeczno-gospodarczych. Z drugiej strony Ustawa o planowaniu nakłada na administrację obowiązek oddziaływania w celu wykonania zadań planowych.

Mając na uwadze fakt, iż terenowe organy władzy i administracji państwowej nie dysponują w stosunku do spółdzielni uprawnieniami władczymi podkreślić należy, że oddziaływanie na spółdzielnie w celu osiągnięcia przez nie zbieżności działania z celami określonymi w planach centralnych i terytorialnych odbywa się przede wszystkim na płaszczyźnie oddziaływań faktycznych, przy wykorzystaniu dostępnych instrumentów ekonomicznych (rozdzielnictwo paliwa, energii, materiałów, polityka kredytowa itp.).

Także uprawnienia rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej do stanowienia tzw. prawa miejscowego mogą mieć znaczenie dla zakresu samorządności spółdzielczej, zwłaszcza zaś te, które w jakiś sposób mogą stwarzać ograniczenia czy uciążliwości w działalności spółdzielni. Nie stanowiąc istotnego zagrożenia tej samorządności, mogą ją jednak w pewnym stopniu ograniczać.

Funkcje związku spółdzielczego w warunkach samodzielności i samorządności spółdzielni uległy pod rządem Prawa spółdzielczego zasadniczym przeobrażeniom. Przynależność do nich, z wyjątkiem związków centralnych (co do tej kwestii też zresztą projektowane są zmiany) jest dobrowolna. W obecnym stanie prawnym uchwały związków spółdzielczych utraciły swój imperatywny charakter, a zadania związków spółdzielczych kształtują się zgodnie z ich służebną, doradczo-konsultacyjną rolę wobec zrzeszonych w nich spółdzielni. Istotną funkcją centralnych związków jest lustracja, której celem jest badanie legalności, rzetelności i gospodarności działania spółdzielni. Obok lustracji, w której przejawiają się pewne uprawnienia kontrolne związków, działalność spółdzielni podlega także innym formom kontroli (przez NIK, organy finansowe, banki itp.). Jak wskazano w opracowaniu, obowiązujący obecnie przepis art. 51 Prawa spółdzielczego ze względu na swoją niejednoznaczność nasuwa

wątpliwości interpretacyjne o istotnym znaczeniu praktycznym.

W świetle dokonujących się przemian gospodarczych szczególnie ważna jest lustracja prowadzona pod kątem badania rzetelności i gospodarności. Ustalenia zawarte w protokole lustracji, aczkolwiek formalnie nie wiążące, rodzą jednak obowiązek ustosunkowania się do zaleceń polustracyjnych. Związek centralny nie dysponuje wprawdzie wobec spółdzielni żadnymi konkretnymi sankcjami, może jednak stosować wobec spółdzielni środki organizacyjne, a w krańcowych przypadkach postawić spółdzielnię w stan likwidacji.

Drugi element samorządności spółdzielczej, który był przedmiotem rozważań w tej pracy, wyraża się w bezpośrednim bądź pośrednim udziale członków w zarządzaniu jej sprawami. Podwójny charakter spółdzielni jako podmiotu gospodarczego i zrzeszenia sprawia, że problem aktywizacji mas członkowskich nabiera szczególnie istotnego znaczenia. Jak wykazano w pracy, wpływ członków na działalność spółdzielni realizuje się poprzez obowiązywanie zasady równości wszystkich członków, demokratyczne zasady wyborcze do organów spółdzielni, rozszerzanie form demokracji bezpośredniej (zebrania grup członkowskich), zwiększanie zakresu kontroli społecznej nad działalnością spółdzielni. Zwracano także uwagę na kolegialność działania organów spółdzielni jako czynnik sprzyjający demokracji wewnątrzspółdzielczej, a także na zwiększenie uprawnień walnego zgromadzenia, jako najwyższego organu przedstawicielskiego spółdzielni. Istotnym instrumentem prawnym służącym demokracji wewnątrzspółdzielczej jest postępowanie wewnątrzspółdzielcze, które stwarza możliwość samodzielnego rozstrzygania spraw spornych w kolektywie członkowskim, sprzyjając integracji i wytwarzaniu wewnętrznej więzi.

Ostatnie dni przynoszą zapowiedzi zmian ustawowych prowadzących do zwiększenia samodzielności spółdzielni. Będą one dotyczyły m.in.:

- zniesienia obowiązku zrzeszania się spółdzielni w centralnym związku spółdzielczym,
- zniesienia obowiązku uzyskiwania oświadczenia o celowości,
- zniesienia obligatoryjności tworzenia scentralizowanych funduszy rozwoju w centralnych związkach spółdzielczych,
- zmiany zasad finansowania centralnych związków (z nadwyżki bilansowej w miejsce dotychczasowego wliczania ich w ciężar kosztów spółdzielni),

- zwiększenia motywacyjnej roli oprocentowania udziałów członkowskich w spółdzielni,
- rozszerzenia zadań Naczelnej Rady Spółdzielczej jako instytucji rewizyjno-kontrolnej w stosunku do spółdzielni nie zrzeszonych w centralnych związkach spółdzielczych.

Zmiana regulacji prawnych w zakresie wymienionych tu przykładowo problemów, łącznie ze zmianą stanu prawnego w innych dziedzinach powinna przynieść dalsze poszerzenie samorządności spółdzielni i ich aktywizację jako pełnoprawnego i liczącego się partnera w życiu gospodarczym i społeczno-kulturalnym kraju.

ANEKS

Jak zaznaczono na wstępie, prezentowany materiał omawia stan prawny, jaki obowiązywał na dzień 30 września 1987 r.

Jednocześnie w zakończeniu pracy zasygnalizowano zmiany ustawodawcze oraz kierunki tych modyfikacji.

Ustawą z 23 października 1987 r. (Dz.U. nr 33/87 poz. 181) zostały zmienione niektóre akty prawne regulujące zasady funkcjonowania gospodarki narodowej, w tym również niektóre przepisy Prawa spółdzielczego.

Zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami zasadnicza zmiana polega na wzmocnieniu samorządności spółdzielczej poprzez wprowadzenie zasady pełnej dobrowolności w zrzeszaniu się spółdzielni w związki spółdzielcze. Zniesiony został zatem obowiązek przynależności spółdzielni do centralnego związku spółdzielczego, zatem przepis art. 4 § 1 i 3 Prawa spółdzielczego uległ skreśleniu.

Zmieniono także w związku z tym treść art. 38 § 1 pkt 10 (skreślenie punktu 10, mówiącego o podejmowaniu przez walne zgromadzenie uchwał o przystąpieniu do innego związku centralnego w razie wystąpienia spółdzielni z dotychczasowego związku centralnego).

Istotne znaczenie ma związane z powyższymi zmianami skreślenie przepisów art. 6 § 3-6. Oznacza to rezygnację z obowiązku uzyskiwania przez spółdzielnię oświadczenia o celowości we wszystkich przypadkach, w których według Prawa spółdzielczego było ono wymagane. W konsekwencji w ustawie Prawo spółdzielcze skreślono wszystkie sformułowania, które wiązały się z uzyskiwaniem oświadczenia o celowości, a więc: art. 7 § 1, 7 § 2, pkt 3, art. 9, art. 66 § 2,

zmieniono treść art. 66 § 3, art. 102 § 2, 106, art. 110 Prawa spółdzielczego.

Z wprowadzeniem zasady dobrowolności zrzeszania się spółdzielni w centralnym związku spółdzielczym wiąże się również zmiana brzmienia art. 76 § 2, który stanowi obecnie, iż Zjazd Delegatów Centralnego Związku Spółdzielczego może podjąć uchwałę o utworzeniu scentralizowanego funduszu rozwoju, przeznaczanego na udzielanie pomocy zrzeszonym spółdzielniom i podejmowanie zadań ułatwiających ich działalność. Pod rządem poprzedniego przepisu tworzenie scentralizowanych funduszy rozwoju było obligatoryjne, a zjazd delegatów określał jedynie wysokość nadwyżki bilansowej przeznaczonej na ten fundusz.

Zgodnie z zapowiedzią zniesiono także barierę oprocentowania udziałów członkowskich (zmiana treści art. 72 § 2), co powinno wpłynąć aktywizująco na działalność członków i mobilizować ich do osiągnięcia lepszych rezultatów gospodarczych.

Zwrócić uwagę należy także na zmianę zasad finansowania związków spółdzielczych, z tym jednak, że zmiana ta dotyczy tylko związków pośrednich. Zgodnie z treścią zmienionego przepisu art. 83 § 2 Prawa spółdzielczego, składki spółdzielni na wykonywanie zadań innych związków, do których spółdzielnia przystąpiła, są pokrywane z nadwyżki bilansowej, a nie jak dotąd wliczane w koszty działalności danej spółdzielni.

Trudno w tej chwili ocenić, jak zmiana zasad finansowania związków pośrednich odbije się na działalności spółdzielni. Zdania praktyków są podzielone, a publikacje na temat związków pośrednich i ich roli w spółdzielczości - nieliczne. Jak się wydaje, badając zagadnienia samorządności spółdzielczej należy problemowi temu poświęcić więcej uwagi, bardzo wnikliwie przeanalizować korzyści i obciążenia, jakie niesie dla spółdzielni przynależność do związku pośredniego, eksponować korzyści gospodarcze oraz wykazywać bariery biurokratyczne. Prowadzone badania empiryczne są m.in. próbą rozważenia bilansu zysku i obciążeń związanych z przynależnością do pośrednich związków spółdzielczych.

W zakończeniu niniejszego opracowania, sygnalizując wprowadzenie zmian ustawodawczych wyrażono pogląd, iż przyznanie spółdzielczości roli pełnoprawnego podmiotu biorącego udział w społeczno-gospodarczym życiu danej społeczności wiązać się musi z przebu-

dową stanu prawnego w innych dziedzinach, w tym ze zmianą Ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego.

Do tej chwili, mimo zmiany treści Prawa spółdzielczego, nie został zmieniony art. 63 ust. 1 w związku z art. 65 Ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Zrodziło to wiele trudności natury praktycznej i postawiło pod znakiem zapytania cel, jaki przyświecał zmianom Prawa spółdzielczego, tj. pełniejsza realizację aktywności i samodzielności spółdzielczej. W sytuacji, kiedy odstąpiono od wymogu uzyskiwania oświadczenia o celowości przestał także obowiązywać art. 6 § 3, zgodnie z którym centralny związek wydawał oświadczenie o celowości po zasięgnięciu opinii odpowiedniego organu właściwej rady narodowej. Zatem przestał obowiązywać przepis uznawany dotąd jako *lex specialis* w stosunku do Ustawy o radach narodowych. Zatem, przy niezmienionym stanie prawnym, utrzymano moc obowiązującą przepisów art. 63 ust. 1, w związku z art. 65 Ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, co wiąże się z przyznaniem właściwej miejscowo radzie narodowej uprawnień decyzyjnych co do utworzenia, likwidacji bądź zasadniczej zmiany działalności jednostek gospodarki uspołecznionej, w tym organizacji spółdzielczych.

Uzasadniona zatem wydaje się obawa, iż w praktyce samorządność spółdzielcza może nie realizować się w doskonalszej postaci, ale co więcej, doznawać ograniczeń już nie pośrednich, ale bezpośrednich w postaci władczych uprawnień właściwych organów władzy. Problem ten o doniosłym znaczeniu praktycznym podnoszony jest obecnie w środowisku prawników zajmujących się problematyką spółdzielczości i oczekiwać należy, iż w najbliższej przyszłości ta sprzeczność sformułowań dwóch obowiązujących równolegle aktów prawnych zostanie usunięta.

Bez tych koniecznych zmian ustawodawczych nie sposób byłoby mówić o zasadzie równouprawnienia wszystkich podmiotów gospodarczych danego środowiska oraz ich współdziałania i pobudzania do aktywności społeczności lokalnej, w ramach której działają.

x x x

W październiku 1987, już po złożeniu niniejszego opracowania, ukazał się Nr 4 Spółdzielczego Kwartalnika Naukowego poświęcony wybit-

nemu znawcy i twórcy Prawa spółdzielczego, prof. M. Gersdorfowi. W numerze tym poruszono wiele istotnych kwestii teoretycznych i praktycznych związanych z funkcjonowaniem Prawa spółdzielczego.

Wykaz aktów prawnych wiążących się z zagadnieniami
spółdzielczości

1. Ustawa Prawo spółdzielcze z 16 września 1982 r. (Dz.U. nr 40 poz. 210, zm. Ustawa z 23 października 1987 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących funkcjonowanie gospodarki narodowej (Dz.U. nr 33 poz. 181).
2. Ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego z 20 lipca 1983 r. (Dz.U. nr 41 poz. 185).
3. Ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym z 26 lutego 1982 r. (Dz.U. nr 7 poz. 51).
4. Ustawa o cenach z 26 lutego 1982 r. (Dz.U. nr 7 poz. 52, zm. Dz.U. z 1983 nr 71, poz. 318).
5. Ustawa o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej z 26 lutego 1982 r. (Dz.U. z 1982 r. nr 7 z późn. zmianami Dz. U. 1984 nr 16, poz. 75, Dz.U. 1985, nr 12 poz. 50).
6. Ustawa o wykonywaniu i organizacji rzemiosła z 8 czerwca 1972 r., z późn. zmianami, tekst jednolity Dz.U. z 1983 r. nr 7 poz. 40.
7. Ustawa Prawo bankowe z 26 lutego 1982 r. Dz.U. nr 7 poz. 56.
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 marca 1983 r. w sprawie rejestrów spółdzielni (Dz.U. nr 20 poz. 87).
9. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie praw i obowiązków głównych księgowych organizacji spółdzielczych (Dz.U. nr 22 poz. 96).
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 kwietnia 1984 r. w sprawie określenia upoważnień dla terenowych organów administracji państwowej o właściwości ogólnej do stanowienia prawa miejscowego (Dz.U. nr 25 poz. 126).

Andrzej Maliszewski

WARTOŚCI WYZNACZAJĄCE SENS ISTNIENIA RUCHU SPÓŁDZIELCZEGO W POLSCE

Zmiany polityczne, które zaszły w Polsce po roku 1945, doprowadziły do uznania modelu wypracowanego przez spółdzielczość konsumencką za jedyną obowiązującą formułę dla spółdzielczości polskiej. Idee rochdalskie, zakodowane w tzw. zasadach spółdzielczych, stały się prawdami wiary dla powojennego ruchu spółdzielczego. Nie one jednak miały zadecydować o kształcie spółdzielczości w PRL. Czynnikiem decydującym był tu bowiem sposób interpretacji tych zasad przez państwo. Rozgrywający się spór ideologiczny w latach 1945-1947, a prowadzony przez Polską Partię Robotniczą i Polską Partię Socjalistyczną o miejsce spółdzielczości w gospodarce socjalistycznej, doprowadził do jednostronnej, ograniczonej wizji miejsca spółdzielczości w systemie gospodarczym państwa. To wówczas ukształtowało się przekonanie, że naczelną wartością wyznaczającą sens istnienia spółdzielczości jest realizacja tzw. interesu ogólnospołecznego. W konsekwencji, z teorii spółdzielczej wyeliminowano pojęcie interesu grupowego i jednostkowego. Tymczasem w polskim ruchu spółdzielczym wcześniej istniały przynajmniej trzy nurty, w których odmiennie formułowano cele istnienia spółdzielczości. Owymi celami były kategorie interesu ekonomicznego. Wydaje się też, że do dzisiaj w świadomości społecznej tzw. "prawdziwa spółdzielczość" kojarzona jest częściej z zaspokajaniem interesów grupowych i jednostkowych niż ogólnospołecznych.

1. IDEE LIBERALIZMU EKONOMICZNEGO I POLITYCZNEGO JAKO PODSTAWA TWORZENIA TEORII SPÓŁDZIELCZYCH

Dla zwolenników neoliberalnych teorii spółdzielczych społeczeństwo to mozaika różnorodnych jednostek, grup społecznych i instytucji powiązanych wieloma odmiennymi w swym charakterze więziami. Nie ma jakiegos jednego globalnego społeczeństwa, które realnie istnieje. Pojęcie "społeczeństwo" jest bowiem jedynie konstruktem teore-

tycznym (nominalizm społeczny) pomocnym dla analizy stosunków zachodzących pomiędzy jednostkami. Grupy społeczne i instytucje społeczne są konkretyzacją tych stosunków i jako takie można je badać, zawsze jednak uwzględniając pogląd, że podmiotem wszelkich działań jest jednostka.

W zachowaniach i działaniach ludzkich szczególne znaczenie mają te, które skierowane są na sferę ekonomiczną. Działania gospodarcze służą bowiem zaspokajaniu podstawowych potrzeb człowieka, które artykułowane są w postaci interesu ekonomicznego. Pojęcie interesu ekonomicznego może być przypisane jednostce lub kategorii społecznej. Byt społeczny grup jest dyskusyjny. Istnieją one jedynie w tym znaczeniu, w jakim można mówić o występującym w jakimś zbiorze ludzi podobieństwie cech jednostkowych. Ponieważ społeczeństwo i grupa społeczna realnie nie istnieje, nie istnieje również interes ogólnospołeczny. Określenie to również - jak pojęcie społeczeństwa - jest konstruktem teoretycznym.

Nadawanie jednostce przez teorie neoliberalne cechy czynnika sprawczego wszelkich działań społecznych zmuszało do wprowadzenia odpowiedniej koncepcji ładu społecznego. Przez ład społeczny rozumiano więc proces nadawania nowej jakości egoizmowi jednostek. Uznano, że egoizm wcale nie musi prowadzić do chaosu społecznego, jak chciały tego teorie socjalistyczne. Po pierwsze interesy jednostkowe nie zawsze są sprzeczne, po drugie konflikty, które były podstawową kategorią analizy tych teorii, są jedynie jedną z wielu form ujawniania się interesów i nie wynikają z samej natury człowieka, czy stosunków społeczno-ekonomicznych lecz są konsekwencją niedomogów organizacji, które tworzy człowiek. Racjonalizm nakazuje więc powoływanie takich organizacji społeczno-ekonomicznych, w których konflikt przekształcany byłby z wartości negatywnej w wartość pozytywną. Konflikt może być bowiem czynnikiem sprawczym ładu społecznego. Interes ekonomiczny jednostek skłania ludzi do współpracy - wymiany dóbr i doświadczeń oraz tworzenia odpowiednich organizacji, w których można by artykułować interesy jednostkowe w ten sposób, aby nie prowadziły do konfliktów ekonomicznych i społecznych.

W omawianych teoriach pojęcie współpracy związane jest z pojęciem działania skierowanego przede wszystkim na ekonomiczną sferę życia jednostek. Nie ma tu aspektu moralnego, jak chcieli tego so-

cjaliści, lecz jedynie pragmatyczny. Uwaga ta jest bardzo istotna ponieważ uświadamia, że w teoriach spółdzielczych samo pojęcie kooperacji ma różne znaczenia. W teoriach neoliberalnych kooperacja to "współdziałanie" jednostek dla realizacji ich ekonomicznych interesów, dla socjalistów kooperacja to "współpraca" dla realizacji jakiejś ogólnej idei (np. braterstwa, solidarności, równości itp.).

Skupianie się jednostek dla realizacji jakiegoś celu nazywa się zrzeszaniem, a organizację, w której określono zasady tego skupiania - zrzeszeniem. Specyficznym rodzajem zrzeszenia jest spółdzielnia. Owa specyfika polega na łączeniu dwóch organizacji: zrzeszenia społecznego stawiającego sobie cele ekonomiczne i przedsiębiorstwa realizującego te cele. Wszystkie teorie spółdzielcze podkreślają, iż nie można mówić o spółdzielni, gdy członkostwo w zrzeszeniu nie jest dobrowolne. Ponieważ jednak teorie neoliberalne kładą nacisk na aktywną stronę zachowań jednostkowych, w zrzeszeniach gospodarczych dodatkowo dobrowolność ta musi opierać się na świadomej chęci działań, a nie tylko na biernym uczestnictwie. Dlatego też przede wszystkim one podkreślają niebezpieczeństwo swoistej alienacji przedsiębiorstw spółdzielczych od zrzeszeń spółdzielczych, które są następstwem odrywania celów jednostkowych od celów, którymi zrzeszenie jako organizacja winno się kierować. Jeżeli bowiem przedsiębiorstwo zdoła narzucić własne cele, utrudniona jest lub wręcz niemożliwa artkulacja interesów zrzeszających się osób.

Proces ograniczania dobrowolności zrzeszania się jest również ściśle skorelowany z charakterem władzy, jaki obserwujemy w zrzeszeniu. Z natury swej każda spółdzielnia winna być samorządna. Oznacza to, że z jednej strony państwo nadaje spółdzielni określony zakres swobody (praw) w wyznaczaniu własnych celów i metod działania, z drugiej zaś strony w zrzeszeniu istnieje władza demokratyczna, tzn. iż podmiotem władzy w zrzeszeniu są jej członkowie, oni to delegują swą władzę na określone osoby lub zespoły osób. Gdy jednak nastąpi proces alienacji przedsiębiorstwa od zrzeszenia, dokonuje się równoległy proces alienacji władzy, jej przesunięcie z zrzeszenia do przedsiębiorstwa. Dzieje się tak najczęściej w trzech względów:

- nadanie zrzeszeniu spółdzielczemu funkcji pozaekonomicznych,
- bezpośrednie podporządkowanie przedsiębiorstw spółdzielczych państwu,

- nie przestrzeganie w spółdzielniach zasady podziału władz: na władzę uchwałodawczą znajdującą się w zrzeszeniu i wykonawczą znajdującą się w przedsiębiorstwie (zarząd).

Aksjomatami teorii spółdzielczych nawiązujących do teorii liberalnych są wolność jednostki i prawo do dysponowania własnością prywatną, będące wyrazem wolności człowieka. Z nich wywodzi się przekonanie, że spółdzielnie mogą przede wszystkim istnieć w gospodarce rynkowej. Konsekwencją przyjęcia tych teorii było odrzucenie pojęcia własności grupowej jako niezależnej formy własności istniejącej poza własnością indywidualną. Uznano, że to co nazywa się własnością grupową i powstaje dzięki współpracy jednostek jest jedynie czasowo oddaną we wspólne władanie własnością indywidualną.

Inną konsekwencją było traktowanie nadbudowy spółdzielczej (związków spółdzielczych) jako organizacji wspomagającej poszczególne indywidualne spółdzielnie, a nie jako władzy ruchu społecznego nazywanego spółdzielczością. Szczególnie więc podkreślano federacyjny charakter związków spółdzielczych, w których winny dominować powiązania poziome.

Za prekursora teorii neoliberalnych w spółdzielczości należy uznać Schulzego z Delitzsch. Twierdził on, że zadaniem spółdzielczości jest ochrona indywidualnych interesów słabych ekonomicznie jednostek, a nie przekształcanie stosunków społecznych. Spółdzielcza forma gospodarowania nie może być oparta na jakiejś abstrakcyjnej idei uniwersalnej, lecz realistycznie musi stać na stanowisku, że ekonomiczny interes jednostek jest przewodnym motywem działania wszystkich ludzi. Braterstwo czy solidarność - to piękne idee, lecz nie da się ich zrealizować, gdy ludzie nie będą powiązani wspólnym interesem ekonomicznym. Dlatego nawet w spółdzielniach interes ogółu musi być zgodny z interesem jednostki. Gdy ludzie w spółdzielniach nie będą odnosić konkretnych korzyści to solidarność jako idea staje się pustym dźwiękiem. W spółdzielczości zrzeszający się muszą zmierzać do lojalnego współdziałania, a nie do tworzenia kolektywistycznych wspólnot zdolnych przekształcić ustrój kapitalistyczny.

W Polsce poglądy Schulzego z Delitzsch dały teoretyczne podstawy rozwinięcia tzw. systemu wielkopolskiego. Dla spółdzielni kierującymi się zasadami tego systemu szczególne znaczenie miała dywidenda i solidarna odpowiedzialność (własnym majątkiem osób zrze-

szonych) za stan gospodarczy spółdzielni. Doświadczenie pokazało, że system ten powodował wyjątkowo wysoką racjonalizację działań gospodarczych osób zrzeszonych oraz dobre przystosowanie się tych spółdzielni do wolnego rynku. Osoby zrzeszone w spółdzielniach systemu wielkopolskiego broniły autonomii spółdzielczej oraz negatywnie reagowały na angażowanie się państwa w problemy spółdzielczości.

Po II wojnie światowej, gdy utożsamiono wolny rynek z ustrojem kapitalistycznym, spółdzielczość szukającą swych źródeł teoretycznych w ideologii neoliberalnej uznano za "wrogą klasowo". Atak na ten system spółdzielczy szedł nie tylko od strony państwa, lecz także od strony tych organizacji spółdzielczych, które poszukiwały swych źródeł w utopii socjalistycznej.

Po roku 1980 krytyka centralistycznej, zburokratyzowanej gospodarki oraz uznanie rynku jako regulatora zachowań gospodarczych pozwoliła ponownie docenić system wielkopolski.

2. SOLIDARYZM CHRZEŚCIJAŃSKI JAKO INSPIRACJA TEORII SPÓŁDZIELCZEJ

W zamieszaniu ideologicznym, jakie można było zaobserwować w Polsce po roku 1980 często utożsamiano spółdzielczość poszukującą swych źródeł w ideach liberalnych ze spółdzielczością lokującą swe podstawy teoretyczne w społecznej myśli kościoła katolickiego. Tymczasem podstawy tych dwóch nurtów myśli spółdzielczej są nie tylko różne, lecz także w przyjętych wartościach sprzeczne. W historii ruchu spółdzielczego miało to swe konsekwencje dla organizacji spółdzielni i systemów motywacyjnych, do jakich się odnoszono gdy powoływano do życia spółdzielnie.

Zgodnie ze społeczną doktryną Kościoła, społeczeństwo to rodzaj hierarchicznie zbudowanej wspólnoty powiązanej różnymi więziami naturalnymi. Każdy z elementów tej wspólnoty służy całości, w której winniem istnieć ład społeczny znajdujący swe uzasadnienie w ponadnaturalnych prawach. Podstawą tego ładu jest przede wszystkim osoba ludzka i rodzina. Przez określenie człowieka jako osoby ludzkiej, a nie jednostki, doktryna katolicka podkreśla swą koncepcję człowieka. Człowiek to integralna całość (fizyczna i duchowa), będąca podmiotem wszelkich działań i biorąca pełną odpowiedzialność (wolna wola) za te działania.

W XIX wieku postępująca atomizacja społeczna zmusza Kościół katolicki do rozszerzenia wizji społeczeństwa, z wspólnot opartych na jednostce i rodzinie na wspólnoty oparte również na podziale pracy. Encyklika Rerum Novarum (Leona XIII) wprowadza pojęcie społeczeństwa korporacyjnego. Przez korporację rozumie się tu "wspólnotę pracy", w której stosunki opierają się na chrześcijańskiej zasadzie "miłości bliźniego". W sensie socjologicznym ma być to taka forma społeczna, która jest czymś pośrednim pomiędzy grupą naturalną a grupą celową.

Konsekwencją przyjęcia przez spółdzielczość społecznej doktryny kościoła jest z jednej strony traktowanie spółdzielczości jako ruchu społecznego, z drugiej zaś położenie nacisku na moralny aspekt pracy i współdziałanie. W teoriach spółdzielczych mieszczących się w tym nurcie zarówno praca, jak i współdziałanie nie miały na celu dochodzenie do własności (zarówno indywidualnej, jak i grupowej) czy maksymalizacji zysku, lecz budowanie nowego rodzaju więzi społecznych przez wspólne zaspokajanie indywidualnych potrzeb (materiałnych i duchowych) osób zrzeszających się w spółdzielniach.

Nie może jednak spółdzielczość negować własności prywatnej. Własność jest bowiem pochodną prawa wieczystego, naturalnego i pozytywnego. Nie jest więc celem spółdzielczości budowanie jakiejś "wyższej" czy lepszej formy własności, lecz tworzenie nowych stosunków społecznych opartych na moralnej jedności osób zrzeszonych.

Teorie spółdzielcze, powołujące się na solidaryzm chrześcijański, stały w naturalnej opozycji zarówno do liberalnych teorii spółdzielczych, jak i socjalistycznych teorii spółdzielczych. Bliskie są jednak tym pierwszym w uznaniu własności prywatnej, tym drugim w traktowaniu spółdzielczości jako ruchu społecznego, mającego oprócz ekonomicznych celów również cele wychowawcze.

Za jednego z pierwszych teoretyków spółdzielczości nawiązującą do chrześcijańskiego solidaryzmu należy uznać F.W. Raiffeisena. Opowiadał się on za zrzeszeniami spółdzielczymi organizującymi niewielką liczbę osób dobrze się znających i darzących się zaufaniem. Można powiedzieć, że spółdzielnie winny być - jego zdaniem - organizowane na bazie wspólnot, głównie zaś wspólnoty terytorialnej i wspólnoty pracy. Tylko takie spółdzielnie są bowiem zdolne przeciwstawić się rozpadającym się więziom społecznym i rodzącemu się

na tym tle egoizmowi jednostkowemu. Celem spółdzielni winna być współpraca ludzi znajdujących się w podobnej sytuacji ekonomicznej, a istotą tej współpracy wzajemna pomoc. Terenem, na którym można najlepiej realizować ideał wzajemnej pomocy jest wieś ze swą przestrzenną bliskością ludzi i naturalnymi więziami opartymi na sąsiedztwie, związkach krwi i związkach kulturowych. Najbardziej charakterystycznymi rysami dla spółdzielni raiffeisenowskiej było ograniczanie udziałów członkowskich, a tym samym zmniejszanie do minimum roli dywidendy, a także podejmowanie prób ścisłego przestrzegania zasady, że funkcje kierownicze w spółdzielniach winny być wyłącznie honorowe.

Spółdzielcze teorie oparte na solidaryzmie chrześcijańskim odrzucały konflikt, jako kategorię analizy stosunków społecznych oraz rewolucję, jako sposób dochodzenia do jakiegokolwiek ideału społecznego. Konflikt uznano bowiem za czynnik rozsadzający naturalne struktury społeczne, które opierają się na prawie pozytywnym mającym przecież swe źródło w prawie naturalnym i wieczystym.

W Polsce spółdzielczość raiffeisenowska pojawia się w postaci tzw. Kas Stefczyka. Działała ona głównie na wsi. Na teren miast zasady spółdzielcze oparte na solidaryzmie chrześcijańskim próbowała przenieść Narodowa Partia Robotnicza. Po II wojnie światowej również i ten nurt spółdzielczy został całkowicie zanegowany przez państwo.

3. UTOPIA SOCJALISTYCZNA PODSTAWĄ TEORII SPÓŁDZIELCZEJ

Ideologię dla nurtu, który w środowiskach spółdzielczych po II wojnie światowej w Polsce uznano za wiodącą, wypracowali socjaliści utopijni. Za najbardziej reprezentatywne dla tego kierunku przyjmuje się poglądy trzech ludzi: Claud Henri Saint-Simona, Karola Fouriera i Roberta Owena.

Najmniejszy wpływ na kształtowanie się idei spółdzielczej miał Saint-Simon. Stworzył on jednak podwaliny dla nowego sposobu myślenia o społeczeństwie; twierdził bowiem, że europejskie społeczeństwo znajduje się w głębokim kryzysie, który można przezwyciężyć jedynie przez celowe działanie zmierzające do budowy nowego typu społeczeństwa. Społeczeństwo to będzie się opierać na tych wartościach społecznych, które wypracowują wszelkie dobra, a nie na wartościach pasożytniczych. W pracach Saint-Simona pojawia się więc kon-

cepcja antagonistycznych klas społecznych. Aby istniejący antagonizm można było znieść, trzeba - mając oparcie w państwie - zlikwidować warstwy utrzymujące się z pracy innych ludzi.

Tezę, że przez przebudowę państwa zbuduje się nowe społeczeństwo atakowali inni socjaliści utopijni. Właśnie dzięki tej polemice uznano Saint-Simona za ojca myśli spółdzielczej, mimo że nie wspomina on o zrzeszeniowych formach gospodarowania, będących podstawą dla tworzenia spółdzielni jako organizacji.

Największym przeciwnikiem tezy, że przebudowę społeczeństwa należy oprzeć na działalności państwa był F. Fourier. Lękał się bowiem centralistycznych struktur państwa, które z natury swej ograniczają spontaniczne działania jednostek i grup społecznych. Państwu przeciwstawiał więc wszelkie formy zrzeszeń, dzięki którym można uzyskać aktywizację pracy ludzkiej. Rozumowanie Fouriera było następujące: w warunkach kapitalistycznych ludzie pracują pod przymusem społecznym i ekonomicznym, należy więc ten przymus znieść, tworząc dobrowolne zrzeszenia, w których nastąpi wyzwolenie zniewolonej pracy i to zarówno w sferze produkcji, jak i podziału. W takich nowych formach organizacji, praca stanie się wartością zarówno dla jednostek, jak i społeczności, w której (i dla której) jest realizowana.

Historycy spółdzielczości nie uznają jednak Saint-Simona czy Fouriera za głównych ideologów spółdzielczości. Tę rolę przypisują R. Owenowi.

Filantrop, działacz społeczny, teoretyk ruchu związkowego i spółdzielczego Robert Owen uważał bowiem, że nie cechy biologiczne i psychiczne kształtują obraz człowieka, lecz warunki społeczno-ekonomiczne, w których się znajduje. Chcąc wychować nowego człowieka, a taki winien być cel działań społecznych, człowieka pozbawionego indywidualnego egoizmu i solidaryzującego się z innymi ludźmi - należy zmienić warunki społeczno-ekonomiczne. Można to osiągnąć przez tworzenie różnorodnych zrzeszeń, które przekształcać się będą we wspólnoty ekonomiczno-społeczne.

Na działalność społeczną Owena i jego myśli powołali się tkacze rochdelscy, zakładając w roku 1844 spółdzielnię spożywców, która wypracowała nowe zasady ideowe oraz podwaliny dla spółdzielczości jako szerokiego ruchu społecznego. Zasady te stały się ka-

mieniem węgielnym dla nowego typu spółdzielni.

Najważniejsza z tych zasad, mająca największe konsekwencje dla ideologii spółdzielczej, została oparta na Owenowskiej wizji człowieka i jego tezie, że taka forma organizacji społecznej, jaką jest spółdzielnia, może stać się metodą przekształcania społeczeństwa, a nie służyć realizacji interesów jednostkowych. To nie potrzeby ekonomiczne poszczególnych jednostek powołujących zrzeszenie spółdzielcze interesowały rochdalczyków, lecz społeczne potrzeby określonej klasy i warstwy społecznej. Takie postawienie problemu nadało ruchowi spółdzielczemu (przyjmującemu zasady rochdelskie) cechy ruchu ludowego, związanego głównie z proletariatem miejskim. Ruch ten miał mieć charakter reformatorski, który nigdy nie powinien zadowolić się zdobytymi osiągnięciami ekonomicznymi konkretnej grupy społecznej. W sposobie więc widzenia spółdzielczości w społeczeństwie zakodowane były centralistyczne formy organizacji spółdzielczej (obserwowane w okresie późniejszym procesy unifikacji i koncentracji ruchu spółdzielczego) oraz przesłanie dla stworzenia ideologii uniwersalnej - pankooperatyizmu.

Drugą zasadą, którą przyjęli rochdelczycy, było uznanie "ludowładztwa" jako jedynej dopuszczalnej formy sprawowania władzy w spółdzielniach.

Wyciągając wnioski z faktu, że spółdzielnie są grupami dobrowolnie zrzeszających się osób stwierdzili, że organizacja spółdzielcza winna być organizacją demokratyczną. Co to w praktyce oznaczało?

1. W spółdzielniach jedynym podmiotem władzy są jej członkowie. Spółdzielcy są równi bez względu na ich status majątkowy i pozycję w społeczeństwie.

2. Władza w spółdzielniach jest władzą delegowaną na wyłonione w drodze wyboru jednostki. Wybrane osoby są odpowiedzialne przed ogółem członków, a nie przed jakąś grupą, czy kategorią osób.

3. Wyboru osób zarządzających majątkiem spółdzielni dokonuje większość członków, której musi podporządkować się mniejszość.

4. Każda zrzeszona osoba ma takie samo prawo głosu bez względu na wkład finansowy, jaki wniosła do spółdzielni.

5. Wszystkie ważniejsze decyzje podejmowane przez osoby kierujące spółdzielnią muszą być aprobowane przez ogół członków (większość).

6. Decyzje są jawne, tzn. spółdzielcy winni być poinformowani o stanie ekonomicznym spółdzielni.

Zasada "ludowładztwa" została powszechnie przyjęta przez ruch spółdzielczy we wszystkich jego nurtach ideowych i typach spółdzielni (branżach). Ona też w sposób najbardziej charakterystyczny wyróżnia spółdzielnie od innych organizacji ekonomicznych. Stało się tak dlatego, że organizację spółdzielni oparto na:

- uznaniu jej dwoistego charakteru - współdziałania dwóch form organizacji: zrzeszenia spółdzielczego i przedsiębiorstwa spółdzielczego,
- przyjęciu zasady jednorodności władzy dla wszystkich ogniw organizacyjnych spółdzielni,
- powołaniu nowej formy własności - własności grupowej.

Trzecią zasadą było uznanie równorzędności celów, jakie spółdzielnia ma realizować. Rochdelczycy narzucili spółdzielni dwoistość funkcji. Spółdzielnia, oprócz swych funkcji ekonomicznych - zaspokajania potrzeb ekonomicznych swych członków, miała stać się środowiskiem wychowawczym. Miała kształtować nowy typ człowieka, który umie współżyć i współdziałać z innymi ludźmi. Przyjęto owenowski ideał jednostki pozbawionej egoizmu ekonomicznego i solidaryzującej się ze wspólnotą. Aby osiągnąć swój cel, spółdzielnia - wypracowując środki materialne - winna rezygnować z przeznaczania ich na konsumpcję indywidualną (oczywiście w tym stopniu w jakim to było możliwe), kierując zyski głównie na konsumpcję zbiorową. Najważniejsze znaczenie ma działalność, która pozwala doskonalić człowieka intelektualnie i kulturalnie. Jest to wymóg prowadzenia przez spółdzielnie tzw. pracy kulturalno-oświatowej.

Czwartą zasadą było przestrzeganie określonych reguł ekonomicznych, dostosowanych do warunków ustrojowych. Gdy istnieje wolny rynek, spółdzielnia musi kojarzyć interes jednostkowy z interesem ogółu (tych kategorii społecznych, dla których spółdzielczość została powołana jako ruch społeczny).

Spółdzielczość rochdalska jako ta, która chciała wzmocnić ekonomicznie i kulturowo proletariat miejski została zaakceptowana przez partie robotnicze. Nigdy jednak do końca nie zaakceptowały one pełnej autonomii spółdzielczości. Traktowały ją raczej jako narzędzie realizacji własnych celów politycznych. Dlatego w okre-

sie późniejszym dochodzi do rozbicia spółdzielczości mającej swe źródła teoretyczne w socjalizmie utopijnym. Polaryzacja stanowisk dokonała się wokół sposobu, w jaki miało się dokonać przekształcenie ustroju kapitalistycznego.

W historii spółdzielczości polskiej ten nurt ruchu spółdzielczego, który stał na stanowisku przemian rewolucyjnych w społeczeństwie i silnie związał się z partiami klasy robotniczej, nazwano spółdzielczością klasową. Reprezentanci tego nurtu uważali, że jedyną klasą, która jest zdolna przekształcić społeczeństwo w drodze rewolucji jest proletariats przemysłowy. Interesowali się więc tymi organizacjami spółdzielczymi, które skupiały przede wszystkim przedstawicieli klasy robotniczej. Z oczywistych względów wybór padł na spółdzielczość spożywców. Nic więc dziwnego, że w okresie międzywojennym w tym typie spółdzielni rozgorzała najostrzejsza walka ideologiczna pomiędzy zwolennikami przemian rewolucyjnych a linią reformistyczną, dążącą do wykorzystania spółdzielczych form organizacji dla ewolucyjnego przekształcenia społeczeństwa kapitalistycznego.

Ta druga grupa nie chciała wiązać się z żadną siłą polityczną i odrzucała zasadę organizowania spółdzielni opartej na klasowej jednorodności zrzeszających się osób. Z racji tego stanowiska, spółdzielnie uznające ewolucyjną drogę przemian społecznych i przeciwne angażowaniu się w walki polityczne nazywano neutralnymi.

Reformiści, odrzucając walkę klas i teorię rewolucji, nie posiadali jednak pełnej, szczegółowej teorii uzasadniającej rolę spółdzielczości w przyszłym społeczeństwie. Potrzeba taka ujawniała się tym ostrzej, im powszechniej ruch robotniczy akceptował marksizm (w późniejszym okresie i leninizm). Zadania stworzenia takiej teorii - która mogła stać się również i ideologią - podjął się ekonomista i socjolog francuski K.Gide. Stworzył on podstawy teoretyczne dla tzw. pankooperatyizmu. Była to teoria uznana przez "neutralną" spółdzielczość za ideologię wyznaczającą cele ruchu spółdzielczego.

Zdaniem K.Gida wszelkie procesy społeczne wyznacza zjawisko "solidaryzmu". Jest to dla niego zarówno kategoria analizy teoretycznej, jak i kategoria wyznaczająca kształt życia społecznego.

Od zarania dziejów ludzkości solidaryzm jest czynnikiem, który

powoduje rodzenie się różnorodnych więzi społecznych. We współczesności solidaryzm przeradza się w kooperatyzm, a więc współdziałanie ludzi dla realizacji jakiegoś celu. Solidaryzm i kooperatyzm to to samo. W teorii K.Gidea zjawisko solidaryzmu nabiera cech pierwiastka uniwersalnego decydującego o całości życia społecznego. W tym sposobie jego rozumienia ujawnia się holistyczny pogląd na społeczeństwo. Społeczeństwo to całość i nie należy go rozpatrywać w poszczególnych elementach (np. warstwach czy klasach). W tak widzianym społeczeństwie ujawniają się XVIII i XIX-wieczne teorie organicystyczne. Społeczeństwo to jeden wielki organizm - podobny do biologicznego - w którym poszczególne jego części spełniają ważne funkcje dla całości. Solidaryzm musi tę całość przeniknąć, aby te funkcje nie doznawały żadnych zakłóceń.

W tym poglądzie K.Gide znajdował uzasadnienie dla swego "imperializmu", który głosił dla pankooperatyizmu. Kooperatyzm ma bowiem obejmować całość działań społecznych. Stać się powszechną formą tego działania. Solidaryzm już bowiem wcześniej przenika wszelkie formy społeczne, współczesność musi jedynie go zracjonalizować i ująć w formę organizacji.

K.Gide był równocześnie skrajnym deterministą. Twierdził bowiem, że społeczeństwem kierują powszechne, uniwersalne prawa. Takim uniwersalnym prawem społecznym jest rozwój ducha solidarności. Jego zdaniem, w każdej epoce pojawiają się wartości, które wyznaczają kierunek działań społecznych. W XVIII wieku za takie wartości uznano "wolność" i "równość". XX wiek taką wartość przyzna "solidarności".

Teorię solidarystyczną można pogodzić zarówno z naukami przyrodniczymi, jak i ideologią chrześcijańską. Filozofia i teologia chrześcijańska przyjmują bowiem dogmat o odkupieniu świata, a tym samym głoszą teorię solidarystyczną. Ten rodzaj uzasadniania pankooperatyizmu tworzył płaszczyznę porozumienia pomiędzy ruchem konsumenckim a spółdzielczością czerpiącą swe pierwiastki ideowe z solidaryzmu chrześcijańskiego.

Rozwijając teorię solidaryzmu, K.Gide stawia tezę, że tylko przez spółdzielczość konsumencką można zbudować nowy ustrój społeczny, w którym najpełniej owa solidarność może się ujawnić. Ustrój taki pojawi się wówczas, gdy ludzkość zbuduje rzeczpospolitą spółdzielczą.

Podmiotem wszelkich działań, które mają przebudować ustroj kapitalistyczny i zbudować rzeczpospolitą spółdzielczą jest konsument. Zdaniem Gida - nie wytwórca dóbr materialnych nadaje im wartość lecz konsument. Konsument-spożywca przez popyt wyznacza bowiem wartość wszelkich dóbr. Z tego wynika, że stosunki społeczno-ekonomiczne należy przede wszystkim zmieniać w sferze wymiany.

Pojęcie "spożywcy" wyklucza wszelkie rozróżnienia ludzi na klasy, czy warstwy społeczne. Każdy jest bowiem spożywcą i w tym znaczeniu ma tożsame interesy ekonomiczne z innymi ludźmi.

Budowa ustroju spółdzielczego zakłada trzy etapy przebudowy gospodarki: w pierwszym spożywcy opanują handel, przede wszystkim zaś wymianę tych towarów, które zaspokajają podstawowe potrzeby człowieka, w drugim - produkcję tych towarów (dzisiaj powiedzielibyśmy przemysł przetwórczy), w trzecim - wszelki przemysł.

Proces przechodzenia z jednego etapu w drugi musi się dokonać w drodze ewolucji, a nie rewolucji. Ta ostatnia zagraża bowiem istocie solidaryzmu. Rewolucja prawdopodobnie wprowadzi monopol państwowy, a nie dokona uspołecznienia środków produkcji i wymiany. Taki monopol byłby zamachem na wolność zarówno konsumentów, jak i producentów.

Przyjmując - podobnie jak inni myśliciele przełomu XIX i XX wieku - swoisty uniwersalizm w tworzeniu teorii społecznej, K.Gide operuje kategoriami społeczeństwa globalnego. "Rzeczpospolita spółdzielcza" to jedna ogólnoswiatowa wspólnota powiązana więziami solidarności. Wspólnota ta składa się z wielu różnorodnych zrzeszeń spółdzielczych obejmujących całokształt życia człowieka. Podstawową jednostką organizacji społecznej jest więc u K.Gida zrzeszenie, czyli grupa społeczna organizująca się wokół jakiegoś celu. Zrzeszanie się w takiej grupie zakłada dobrowolność przyjmowania członkostwa. Właśnie ta dobrowolność to wyraz wolności jednostki, wolność wyboru. Tymczasem teoria rewolucji ogranicza tę wolność. Dlatego dla Gida, jak i pankooperatystów polskich rewolucja jest nie do przyjęcia. Proces powszechnego zrzeszania się musi dokonać się w drodze ewolucji. Poprzedzi go praca wychowawcza najbardziej światłych jednostek i grup społecznych zrzeszonych w spółdzielniach. To "posłannictwo" do wychowywania innych w duchu założeń własnej ideologii było charakterystyczne dla pankooperatystów.

W latach międzywojennych pankooperystami w Polsce byli tacy

działacze jak: E.Milewski, R.Mielczarski, Z.Chmielewski, S.Thugutt, M.Rapacki, S.Wojciechowski.

Najbardziej uznanym teoretykiem pankoooperatyizmu w Polsce był Edward Abramowski. Abramowski podobnie jak Gide uważa, że dobra naberają wartości ekonomicznej na rynku.

Chcąc zbudować nowy ustrój społeczny trzeba przede wszystkim opanować handel, a do tego najlepiej nadaje się spółdzielczość jako organizacja ekonomiczna. Spółdzielnie to zrzeszenia społeczne, a to gwarantuje obronę wolności jednostki. Przyjmując bowiem demokratyczne formy zarządzania, zapewniają wolność jednostek i tych kategorii społecznych, które są (lub mogą być) w mniejszości w społeczeństwie. Mniejszość nie zawsze winna podporządkować się większości, może bowiem dominować nad nią moralnie. Tymczasem partie polityczne dążą do rewolucji, która zniewala mniejszość w społeczeństwie. Nie rewolucja społeczna, lecz rewolucja moralna winna być początkiem procesu przekształcania społeczeństwa kapitalistycznego.

W nowym typie społeczeństwa wartością, do której należy zmierzać jest "braterstwo" ludzi. Socjaliści (i komuniści) przyjmując teorię rewolucji, w której "dyktatura proletariatu" jest tezą wiodącą, nie tylko zagrażają wartości, jaką jest braterstwo, lecz również opóźniają rewolucję moralną. Abramowski obawiał się zniewolenia człowieka przez warunki polityczne, w których może on żyć. Niepokoiło go, że partie robotnicze do swych ideologii wpisują deterministyczną linię marksizmu, dla której "jednostka staje się zerem". Przewidując niebezpieczeństwo całkowitej dominacji społeczeństwa nad jednostką, odrzucał - tak modny w XIX wieku - nurt pozytywistyczny w naukach społecznych. Kładł więc nacisk na humanistyczną wizję społeczeństwa oraz podkreślał podmiotowość jednostki w rozwoju historycznym społeczeństw.

Zdaniem Abramowskiego nie należy więc czekać na rewolucję, lecz powoli i systematycznie przekształcać społeczeństwo kapitalistyczne w duchu braterstwa ludzi. Organizacją społeczną, która najlepiej nadaje się do realizacji idei braterstwa - jest spółdzielczość.

Po II wojnie światowej ideały pankoooperatystów zostały zdecydowanie odrzucone przez przejmujące władzę partie klasy robotniczej.

W nowym modelu państwa nie było bowiem miejsca na spółdzielczość "neutralną". Za wiodący uznano ten nurt spółdzielczy, który w okresie międzywojennym nazywano spółdzielczością klasową. Mimo zgodnego stosunku do pankooperatyizmu jako idei i teorii, dochodzi pomiędzy Polską Partią Robotniczą a Polską Partią Socjalistyczną do ostrego sporu o miejsce spółdzielczości w gospodarce kraju. W rzeczywistości chodziło tu zarówno o walkę o władzę, jak i o spór teoretyczny - wizję społeczeństwa socjalistycznego.

Początkowo wszystko wskazywało, że PPR będzie popierać rozwój szeroko rozumianego ruchu spółdzielczego i będzie dążyła do jego umasowienia. Już jednak w maju 1945 r. w Uchwale Plenum KC PPR zostało sprecyzowane, że nie chodzi o rozwój całej spółdzielczości, lecz tylko tych jej pionów, które mogą usprawnić aprowizację kraju. Równocześnie PPR przyznaje, że nie ma jeszcze opracowanego programu, który by precyzował jakie miejsce ma zająć spółdzielczość w gospodarce kraju. Dla partii było jednak bezsporne, że musi być ona kontrolowana politycznie. W grudniu 1945 r. odbył się I Zjazd PPR, który wyeksponował potrzebę "demokratyzacji" spółdzielczości i konieczność sprawowania przez państwo kontroli nad organizacjami spółdzielczymi. Przez pojęcie demokracji rozumiano przede wszystkim umasowienie ruchu spółdzielczego. Nadając spółdzielczości funkcje polityczne, chciano przez nią wciągnąć w orbitę ideologii lewicowych najszerszą rzeszę przedstawicieli społeczeństwa. Podtekstem głoszonego poglądu, że państwo musi kontrolować spółdzielczość była teza, iż tylko państwo reprezentuje tzw. interes ogólnospołeczny, i że temu interesowi musi się również podporządkować spółdzielczość.

Dla kierownictwa PPR było jeszcze wówczas oczywiste, że zmiany organizacyjne i programowe mogą się dokonać jedynie przy zgodzie kierownictwa PPS. Partia ta bowiem całkowicie podporządkowała sobie najsilniejszą wówczas organizację spółdzielczą, jaką było "Społem". Dlatego też na Zjeździe działacze, którzy przybyli z ZSRR zdecydowanie zaatakowali istniejące struktury spółdzielcze. Ich zdaniem przeszkadzały one w przeforsowaniu stalinowskiego planu uspołdzielczenia gospodarki rolnej.

Komuniści zaczęli więc rysować własny program gospodarczy, w którym postulowali:

- włączenie spółdzielczości w walkę polityczną,
- skierowanie działalności spółdzielczej głównie na wieś,
- umasowienie spółdzielczości - podjęcie próby stworzenia z niej czegoś pośredniego między związkiem zawodowym a społecznym aparatem aprowizacji.

Cele te zamierzali osiągnąć przez:

- wyparcie ideologii "neutralistycznej" ze spółdzielczości,
- osłabienie pozycji "Społem" jako organizacji gospodarczej i społecznej,
- "decentralizację" ruchu spółdzielczego (co oznaczało zmianę struktur centralnych ruchu),
- podporządkowanie spółdzielczości państwa.

Spółdzielczość interesowała PPR jedynie w kontekście rozwiązania sprawy chłopskiej ("uspołecznienia" rolnictwa) i ułatwień, jakie mogła dawać w walce z handlem prywatnym. Piony spółdzielcze, które nie działały na terenie wsi i nie uczestniczyły w aprowizacji kraju, leżały poza zainteresowaniami tej partii. Można przypuszczać, że zakładano, iż znikną one z mapy gospodarczej kraju.

W latach 1946-1948 PPR toczy walkę zarówno z istniejącymi strukturami spółdzielczości, jak i PPS o podporządkowanie spółdzielczości państwu. H.Minc przemawiając 19 listopada 1947 r. na Plenum Zarządu ZSCH daje sygnał do reorganizacji spółdzielczości.

W tym samym roku (plenium kwietniowe 1947 r.) krystalizuje się również pogląd PPR na problem własności grupowej. Wówczas to H. Minc postawił tezę o wyższości własności państwowej nad własnością grupową. Przez wiele lat była ona dogmatem wiary i w jakimś sensie, jako stereotyp polityczny, przetrwała do dnia dzisiejszego.

Przed samym Kongresem Zjednoczeniowym (Plenum KC PPR 6 lipca 1948 r.), chcąc zmusić partnerów z PPS do zaakceptowania programu PPR, H.Minc postawił przysłówiową kropkę nad "i". Zmusza działaczy PPS do wyboru: dalsze popieranie niezależnej spółdzielczości, co jego zdaniem oznacza chęć powrotu do kapitalizmu, czy podporządkowanie spółdzielczości państwu, a więc budowę socjalizmu w Polsce.

Przynajmniej trzy powody zadecydowały, że PPR dążyła do podporządkowania sobie spółdzielczości: pierwszym było uznanie stalinowskiej doktryny budowy socjalizmu jako jedynej słusznej "teorii" ekonomicznej i społecznej, drugim - polityczne osłabienie współ-partnera - PPS, tak aby PPR mogła być jedyną siłą polityczną decy-

dującą o kształcie modelu gospodarczo-politycznego Polski, trzecim trudności jakie miało państwo z aprowizacją kraju (szczególnie na terenie ziem zachodnich).

Wymienione przyczyny spowodowały ogłoszenie przez PPR w latach 1947-1948 tzw. "bitwy o handel". Oficjalnie głoszone, że celem strategicznym tej zakrojonej na szeroką skalę akcji polityczno-gospodarczej jest wyeliminowanie z handlu prywatnego pośrednika (ograniczenie spekulacji), w istocie chodziło jednak o wyeliminowanie programu gospodarczego PPS. Program ten wypracowała spółdzielczość polska w okresie okupacji.

Jak już powiedziano, odmienny niż PPR stosunek do spółdzielczości miała PPS. Wagę, jaką PPS przypisywała spółdzielczości obrazuje fakt, że w "Okólniku Centralnego Komitetu Wykonawczego Polskiej Partii Socjalistycznej" z 1 marca 1945 r. wyraźnie mówi się, iż spółdzielczość polska jest pod opieką tej partii. Dokument ten zaleca równocześnie wszystkim komórkom partyjnym delegowanie swych ludzi do organizacji spółdzielczych.

Formułując w roku 1945 swój program ekonomiczny, PPS przyjęła zupełnie inny niż PPR model gospodarki państwa. Najważniejszym elementem tego programu było uznanie czterech sektorów gospodarczych, które w socjalistycznej gospodarce miały ze sobą funkcjonalnie współistnieć. Trzy sektory (a nie dwa) miały decydować o uspołecznieniu produkcji i wymiany, czwarty sektor - prywatny miał wspomagać dwa z nich, spółdzielczy i komunalny. W spółdzielczości, a nie w gospodarce państwowej, widziano główną siłę motoryczną gospodarki socjalistycznej. Przez swój zrzeszeniowy charakter przystosowano ją bowiem do społecznej formy zarządzania. Zdaniem więc przywódców PPS, spółdzielczość była "najbardziej demokratyczną dołową formą zorganizowanego spożywcy i pracującego robotnika (rolnika)".

W przyjętym programie społeczno-gospodarczym PPS utrzymywała wypracowaną w okresie międzywojennym formułę niezależności organizacji spółdzielczych od państwowych struktur władzy, odrzucała jednak "neutralizm" polityczny ruchu spółdzielczego, uważając, iż sam charakter spółdzielczości nakazuje jej włączyć się w przebudowę państwa. Ten punkt programu PPS wart jest podkreślenia, ponieważ później mylono problem "autonomii gospodarczej" spółdzielczości z ideologią, jaką ta spółdzielczość głosiła przed rokiem 1945. Za-

rzucano zarówno spółdzielczości, jak i PPS, że popiera ideologię pankooperatystyczną. W świetle dokumentów było to oczywistą nieprawdą, ponieważ PPS głoszone przez siebie tezy uzasadniała doktryną marksistowską, a nie pankooperatyzmem.

PPS nie tylko "uspołecznienie" rozumiała inaczej niż PPR, nadawała również inne funkcje centralnemu planowi gospodarczemu. Plan centralny według PPS, miał "koordynować" działania różnych podmiotów gospodarczych, a PPR chciała nadać planowi centralnemu funkcje władcze, stawiała go w roli centralnego ośrodka zarządzania gospodarką państwa.

Dzisiaj, gdy podejmuje się dyskusje o formach uspołecznienia i przyporządkowanym im formom własności, wymienia się najczęściej dwie z nich: własność państwową i spółdzielczą. Tymczasem PPS wyraźnie wyróżniała trzy formy własności, obok dwóch wymienionych mówiono jeszcze o własności samorządowej. Ten fakt ma bardzo istotne znaczenie zarówno gospodarcze, jak i społeczno-polityczne. W projektach PPS i ruchu spółdzielczego, ustrój Polski miał się opierać na różnorodnych formach zrzeszeniowych, strukturalizujących społeczeństwo, a nie organizację państwową. Gminy miejskie i wiejskie miały w tych projektach spełniać równie ważne funkcje polityczno-gospodarcze, co państwo.