

**UCHWAŁA**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 15 marca 2018 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze.

Jednocześnie upoważnia senator Lidę Staroń do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

**MARSZAŁEK SENATU**

**Stanisław KARCZEWSKI**

**U S T A W A**

z dnia

**o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2017 r. poz. 1560 i 1596) w części I w tytule II uchyla się dział VI.

**Art. 2.** Przepisy ustawy stosuje się również do procesów przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę handlową rozpoczętych przed dniem wejścia w życie ustawy, jeżeli do dnia wejścia w życie ustawy nie dokonano wpisu spółki handlowej do rejestru przedsiębiorców.

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

## **UZASADNIENIE**

### **1. Cel projektowanej ustawy**

Celem projektu jest zniesienie możliwości „płynnego” przekształcania spółdzielni pracy w spółki handlowe.

Projekt dostosowuje system prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2015 r. (sygn. akt K 25/12) i postanowienia TK z 15 lipca 2015 r. (sygn. akt S 5/15) stwierdzających niezgodność przepisów ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze z Konstytucją RP. Sentencja wyroku została ogłoszona 26 czerwca 2015 r. w Dz. U. poz. 891, a pełna treść orzeczeń wraz z uzasadnieniem w OTK ZU Nr 6A, poz. 82 i Nr 7A, poz. 109.

### **2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego**

2.1. TK orzekł, w wyroku, że:

1) art. 203n § 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze w zakresie, w jakim dotyczy zawiadamiania przez ogłoszenie, jest niezgodny z art. 2 i art. 58 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 203o § 2 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji,

3) art. 203u § 4 i 5 oraz art. 203w § 4 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości żądania ponownej wyceny wpisowego i wpłaconych udziałów członkowskich oraz wniesienia powództwa o ustalenie wartości wpisowego i wpłaconych udziałów członkowskich, są niezgodne z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Ponadto, w postanowieniu TK przedstawił uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w przepisach o przekształcaniu spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego.

2.2. Spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą. Przedmiotem gospodarczej działalności spółdzielni pracy jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków. Spółdzielnia i członek spółdzielni mają obowiązek pozostawania ze sobą w stosunku pracy. Szczególnego rodzaju spółdzielniami pracy są spółdzielnie

inwalidów i spółdzielnie niewidomych oraz spółdzielnie pracy rękodzieła ludowego i artystycznego. Spółdzielnia może zostać połączona z inną spółdzielnią, podzielona albo zlikwidowana. Przed wejściem w życie zakwestionowanych przepisów, gdy spółdzielcy pragnęli utworzyć w miejsce spółdzielni pracy spółkę handlową, musieli zlikwidować spółdzielnię i w to miejsce utworzyć spółkę. Celem zakwestionowanych przepisów, zamieszczonych w dziale oznaczonym jako „Przekształcenia spółdzielni pracy” dodaną ustawą z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, było umożliwienie przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę handlową. Dokonuje się tego w wieloetapowym procesie rozpoczynającym się stosowną uchwałą walnego zgromadzenia członków spółdzielni, a kończącym się wpisem spółki przekształconej do rejestru i wykreśleniem z rejestru spółdzielni.

2.3. Przepisy art. 203n § 1 i 3 przewidują, że zarząd spółdzielni pracy zawiadamia członków spółdzielni o zamiarze podjęcia uchwały o przekształceniu spółdzielni dwukrotnie, w odstępie nie krótszym niż dwa tygodnie i nie później niż na miesiąc przed planowanym dniem podjęcia tej uchwały. Do zawiadomień dołącza się projekt uchwały o przekształceniu oraz projekt umowy albo statutu spółki przekształconej, ale - co zostało przez TK zakwestionowane - nie dotyczy to przypadku, w którym zawiadomienie jest ogłaszane. Zatem, jeżeli członkowie spółdzielni nie otrzymują indywidualnie zawiadomień, nie otrzymują też projektu uchwały o przekształceniu oraz projektu umowy albo statutu spółki przekształconej.

Po pierwsze, zdaniem TK, „[d]opuszczalność zawiadamiania członków spółdzielni przez ogłoszenie poddawana jest trafnej krytyce. Przyjmuje się, że zawiadomienie powinno dotrzeć do adresata «w taki sposób, aby mógł on zapoznać się z jego treścią, dlatego ogłoszenie o walnym zgromadzeniu dokonane na zebraniu roboczym lub w formie ogłoszenia zamieszczonego w gazecie, radiu, telewizji czy też wywieszki w siedzibie spółdzielni nie czyni zadość temu wymogowi”. Takie zawiadamianie nie stwarza pewności, że przekazywana informacja dotrze (i to w odpowiednim czasie) do adresata. „W konsekwencji członek spółdzielni może być pozbawiony możliwości wykonywania swoich praw w spółdzielni lub zapoznania się z istotnymi dla niego informacjami, co stanowi ingerencję w konstytucyjnie gwarantowaną wolność zrzeszania się”.

Po drugie, nie ma też jasności o jaki sposób ogłoszenia chodzi: czy w gazetach lokalnych, w Monitorze Spółdzielczym, czy jeszcze w inny sposób. W związku z powyższym

TK uznał, że „istnieją istotne rozbieżności w rozumieniu określenia «ogłoszenie» w art. 203n § 3 *in fine* pr. spółdz., które są nie do pogodzenia z wymaganiami stanowienia prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji”.

2.4. Kolejny przepis (art. 203o § 2 pkt 2) przewiduje, że - określana w uchwale walnego zgromadzenia członków spółdzielni pracy o przekształceniu - wysokość kwoty przeznaczonej na wypłaty dla członków spółdzielni nieuczestniczących w spółce przekształconej, która jest ustalana proporcjonalnie do udziałów przysługujących tym członkom, nie może przekroczyć 10% wartości bilansowej spółdzielni określonej w planie przekształcenia. To ostatnie zastrzeżenie powoduje, że kwoty udziałów członków spółdzielni uczestniczących w spółce przekształconej są im wypłacane, a w istocie przenoszone do nowotworzonej spółki w pełnej wysokości, natomiast kwoty przeznaczone dla członków nieuczestniczących w spółce są ograniczone ogółem do wysokości 10% wartości bilansowej spółdzielni. W konsekwencji członkowie spółdzielni uczestniczący w spółce przejmują też część udziałów członków spółdzielni nieuczestniczących w spółce. Zaskarżony przepis „ma na celu zagwarantowanie, że w trakcie procesu przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę handlową majątek przekształcanego podmiotu nie ulegnie istotnej zmianie. Z tego powodu (...) przewiduje, że kwota na wypłaty dla członków spółdzielni nieuczestniczących w spółce przekształconej nie może przekroczyć 10% wartości bilansowej spółdzielni określonej w planie przekształcenia”. Rozwiązanie to jest ściśle związane „z konstrukcyjną dla procesu przekształcenia zasadą kontynuacji (ciągłości) przekształcanego podmiotu”.

Jednakże, „[w]zgląd na konstytucyjną ochronę praw majątkowych (art. 64 Konstytucji) obliguje ustawodawcę do poszanowania praw majątkowych członków spółdzielni pracy, którzy korzystając z wolności zrzeszania się (...), zdecydowali się nie uczestniczyć w spółce przekształconej. W konsekwencji ustawodawca powinien zagwarantować tym członkom spółdzielni przynajmniej zwrot pełnej wartości ich «wkładu» w spółdzielnię pracy, czyli wpłaconego udziału członkowskiego i wkładów członkowskich, a także odpowiedniego udziału w wypracowanej nadwyżce bilansowej spółdzielni. Zwrotowi powinno podlegać również wniesione wpisowe, albowiem przekształcenie spółdzielni pracy w spółkę handlową, a zatem podmiot o zasadniczo odmiennym charakterze prawnym i gospodarczym, następuje wbrew woli tego członka spółdzielni”.

2.5. W związku z przekształceniem spółdzielni pracy w spółkę handlową przepisy (art. 203u § 4 i 5) przewidują, że w przypadku gdy członek spółdzielni pracy ma zastrzeżenia co

do rzetelności wyceny wartości wpisowego i wpłaconych przez niego udziałów członkowskich oraz udziałów członkowskich z podziału nadwyżki bilansowej przyjętej w planie przekształcenia, może zgłosić najpóźniej w dniu podjęcia uchwały o przekształceniu, żądanie ponownej wyceny udziałów członkowskich z podziału nadwyżki bilansowej. Jeżeli spółdzielnia pracy nie uwzględni żądania, w terminie dwóch miesięcy od dnia jego wniesienia, członek spółdzielni ma prawo wnieść powództwo o ustalenie wartości udziałów członkowskich z podziału nadwyżki bilansowej. Powództwo to nie stanowi przeszkody w rejestracji przekształcenia. Z przepisu tego wynika, że jeżeli członek spółdzielni ma zastrzeżenia co do wyceny wartości: 1) wpisowego, 2) wpłaconych przez niego udziałów członkowskich, 3) udziałów członkowskich z podziału nadwyżki bilansowej - to może zgłosić żądanie ponownej wyceny jedynie udziałów członkowskich z podziału nadwyżki bilansowej. Podobnie (art. 203w § 4) członek spółdzielni, który nie złożył oświadczenia o uczestnictwie w spółce przekształcanej, może zgłosić, żądanie ponownej wyceny jedynie wartości jego udziału członkowskiego z podziału nadwyżki bilansowej ustalonej zgodnie ze sprawozdaniem finansowym sporządzonym dla celów przekształcenia (Przepisy art. 203u § 1 zdanie drugie oraz § 5 stosuje się odpowiednio).

„W wypadku członków spółdzielni pracy uczestniczących w przekształceniu, wycena praw majątkowych (tj. wniesionego wpisowego, wpłaconych udziałów członkowskich oraz udziałów członkowskich z podziału nadwyżki bilansowej) decyduje o liczbie i wartości wkładów wnoszonych na pokrycie kapitału zakładowego przekształcanej spółki kapitałowej albo wkładów wnoszonych do przekształcanej spółki osobowej (...). A zatem determinuje nie tylko prawa majątkowe tych członków (następnie wspólników lub akcjonariuszy) w spółce przekształcanej, lecz także wysokość kapitału zakładowego w spółkach kapitałowych”. Wycena ta wpływa również na ogólną kwotę wypłat dla członków nieuczestniczących w spółce przekształcanej.

Z uwagi na powyższe nie ulega wątpliwości, że ustawodawca powinien przewidzieć tryb weryfikacji wyceny wszystkich praw majątkowych (tj. wniesionego wpisowego, wpłaconych udziałów członkowskich oraz udziałów członkowskich z podziału nadwyżki bilansowej), przysługujących zarówno członkom uczestniczącym, jak i nieuczestniczącym w spółce przekształcanej”.

Zdaniem TK „dla zapewnienia członkom spółdzielni ochrony praw majątkowych nie jest wystarczające poddanie sporządzonego planu przekształcenia badaniu biegłego rewidenta”.

2.6. W osobnym postanowieniu sygnalizacyjnym TK stwierdził z kolei, że w sprawie o sygn. K 25/12 poza zakresem merytorycznego orzekania znalazły się też inne przepisy o przekształcaniu, które budzą poważne zastrzeżenia konstytucyjne. TK zauważył, że przed wejściem w życie nowelizacji „zmiana formy prowadzenia działalności przez spółdzielnię pracy mogła nastąpić wyłącznie przez uprzednią likwidację spółdzielni (...) - co najpełniej zabezpiecza prawa członków spółdzielni pracy, a także osób trzecich (wierzycieli) - a następnie utworzenie na bazie substratu osobowego i majątkowego spółdzielni pracy innego rodzaju podmiotu, np. typowo komercyjnego, którym jest spółka prawa handlowego”. Dodane przepisy wzorowane są na przekształceniach spółek prawa handlowego. Zdaniem TK „taki zabieg legislacyjny budzi zastrzeżenia konstytucyjne”. Spółdzielnia bowiem, „a zatem również spółdzielnia pracy, ma zasadniczo odmienny charakter od spółki prawa handlowego”.

TK wyraził też wątpliwości w odniesieniu do art. 203s § 2 i 3 pr. spółdz. Przepis § 2 stanowi, iż umowa spółki może przewidywać, że członkowie spółdzielni pracy, którzy przystąpili do spółki, mogą wносить także inne wkłady niż wpisowe wniesione przez członka spółdzielni pracy uczestniczącego w przekształceniu, wpłacone udziały członkowskie oraz udziały członkowskie z podziału nadwyżki bilansowej. Przepis § 3 stanowi, iż umowa spółki może przewidywać, że założycielami spółki przekształcanej mogą być osoby niebędące członkami spółdzielni przekształcanej. W odniesieniu do pierwszego przepisu wątpliwości dotyczą tego „czy taka konstrukcja, choć przyjęta przez ustawodawcę, jest jeszcze przekształceniem, czy właściwie powstaniem spółki z wykorzystaniem tylko instytucji przekształcenia”. „[N]a skutek wniesienia przez niektórych członków przekształcanej spółdzielni dodatkowych wkładów status dotychczasowych członków spółdzielni w przekształcanej spółce może diametralnie się różnić. Może to prowadzić do naruszenia nakazu równej ochrony praw majątkowych członków przekształcanej spółdzielni pracy”. Prawo spółdzielcze „nie określa procedury wyceny tych dodatkowych wkładów ani (...) zasad weryfikacji tej wyceny”. W odniesieniu do drugiego przepisu TK zauważył, że „dobrodziejstwem zasady kontynuacji majątkowej oraz personalnej zostają objęte osoby trzecie, niemające do tego żadnego tytułu prawnego”, a w konsekwencji „członkowie

przekształcanej spółdzielni pracy, którzy stali się współnikami lub akcjonariuszami spółki przekształconej, mogą znaleźć się w niej w mniejszości kapitałowej, a zatem również decyzyjnej. Nie zostali wyposażeni w odpowiednie środki ochrony przed tego typu zabiegami. O przystępujących do spółki przekształconej osobach trzecich mogą się dowiedzieć dopiero w chwili zawierania umowy spółki”. Przepis ten „w istocie tworzy podstawę prawną przejęcia kontroli nad przekształconą spółką przez inwestorów zewnętrznych, niebędących członkami przekształcanej spółdzielni pracy”.

TK zauważył, że „z uwagi na konstrukcyjną dla prawa spółdzielczego zasadę jeden członek - jeden głos, spółdzielnie w swoich statutach określają udziały na poziomie niewygórowanym (kilkaset złotych), które ewidencjonowane są w odrębnym funduszu. Właściwy majątek spółdzielni stanowią natomiast środki zaewidencjonowane w funduszu zasobowym oraz innych funduszach własnych tworzonych i prowadzonych na zasadach określonych w statucie spółdzielni (...). Nie uwzględnia tego obowiązująca regulacja rozliczeń z członkami spółdzielni nieuczestniczącymi w spółce przekształconej, które ograniczone są do zwrotu wartości wpisowego, wpłaconego udziału członkowskiego oraz udziału członkowskiego z podziału nadwyżki bilansowej (...). W konsekwencji w razie podjęcia decyzji o nieuczestniczeniu w spółce przekształconej członek spółdzielni ma prawo do wypłaty (...) «jedynie szczątkowej części» majątku spółdzielni. Rozwiązanie to jest niespójne z art. 3 pr. spółdz., który podkreśla, że majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków”. W konsekwencji dochodzi do „nieuprawnionego zróżnicowania sytuacji prawnej członka spółdzielni pracy, który nie przystąpił do spółki przekształconej, z sytuacją prawną członka spółdzielni w razie jej likwidacji. W tym drugim wypadku cały majątek spółdzielni, po spłaceniu wszelkich należności, najczęściej dzielony jest pomiędzy członków spółdzielni, z uwzględnieniem również byłych członków, którym do chwili przejścia albo postawienia spółdzielni w stan likwidacji nie wypłacono wszystkich udziałów”.

### **3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym**

Od 2011 r. możliwe jest „płynne” przekształcanie spółdzielni w spółki handlowe. Ponadto, od chwili ogłoszenia wyroku TK (26 czerwca 2015 r.): 1) do zawiadomień o zamiarze przekształcenia zarząd dołącza projekt uchwały o przekształceniu oraz projekt umowy albo statutu spółki przekształconej, 2) nie obowiązuje ograniczenie wysokości kwoty przeznaczonej na wypłaty dla członków spółdzielni nieuczestniczących w spółce przekształconej do 10% wartości bilansowej spółdzielni określonej w planie przekształcenia,



3) członek spółdzielni (w związku z przekształceniem spółdzielni) może żądać ponownej wyceny wpisowego i wpłaconych udziałów członkowskich oraz wnosić powództwo o ustalenie wartości wpisowego i wpłaconych udziałów członkowskich. Wyrok TK usunął zatem istotniejsze ograniczenia praw członków podlegających przekształceniu spółdzielni pracy, w szczególności tych członków, którzy nie będą uczestniczyć w przekształconej spółce.

Uchwalenie proponowanej ustawy zniesie w ogóle możliwość przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę handlową. Członkowie spółdzielni pracy pragnący utworzyć spółkę, będą musieli przeprowadzić dwie całkowicie osobne procedury: jedną likwidującą spółdzielnię pracy i drugą zmierzającą do utworzenia spółki handlowej.

Przepisy znoszące możliwość przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę handlową wejdą w życie w ciągu 14 dni od dnia ogłoszenia, jednakże znajdą zastosowanie także do zakończonych już wewnątrzspółdzielczych procesów przekształcenia sfinalizowanych wnioskiem do sądu o zarejestrowanie nowej spółki, jeżeli sąd nie dokonał jeszcze wpisu spółki do rejestru. Może to powodować stratę finansową dla członków spółdzielni pracy, którzy rozpoczęli i zakończyli przekształcenie, a jedynie sąd nie zdążył wpisać tego przekształcenia do rejestru.

Komisja Ustawodawcza rozważała też alternatywne rozwiązanie wykonujące wyrok TK polegające na utrzymaniu przepisów umożliwiających „płynne” przekształcenie spółdzielni, ale przy zabezpieczeniu praw majątkowych i pracowniczych członków spółdzielni. Propozycja ta nie zyskała akceptacji. Nie zyskała też akceptacji taka konstrukcja przepisu przejściowego, która przewidywała, że do złożonych, a nierozpatrzonych jeszcze wniosków o wpis spółki do rejestru stosuje się przepisy dotychczasowe.

#### **4. Konsultacje**

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji przedstawiono w Ocenie Skutków Regulacji.

#### **5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.

<p><b>Tytuł projektu:</b> Ustawa o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze</p> <p><b>Przedstawiciel wnioskodawcy:</b> senator Lidia Staroń</p> <p><b>Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym:</b> Marek Jarentowski, ekspert ds. legislacji, tel. 22 694 93-38 Aldona Figura, legislator, tel. 22 694 95-34 Marian Fałek, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9097</p>	<p><b>Data sporządzenia:</b> 15 lutego 2018 r.</p> <p><b>Źródło:</b> wyrok TK</p> <p><b>Nr druku:</b> 465, 465 S</p>
--	--

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 czerwca 2015 r. (sygn. akt K 25/12) oraz postanowieniu z dnia 15 lipca 2015 r. (sygn. akt S 5/15) stwierdził niezgodność przepisów *ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze z Konstytucją RP* i orzekł, że:

- 1) art. 203n §3 ustawy w zakresie, w jakim dotyczy zawiadamiania przez ogłoszenie, jest niezgodny z art. 2 i art. 58 ust. 1 Konstytucji.  
Przepisy przewidują, że zarząd spółdzielni pracy zawiadamia członków spółdzielni o zamiarze podjęcia uchwały o przekształceniu spółdzielni dwukrotnie. Do zawiadomień dołącza się projekt uchwały o przekształceniu oraz projekt umowy albo statutu spółki przekształconej, ale - co zostało przez TK zakwestionowane - nie dotyczy to przypadku, w którym zawiadomienie jest ogłaszane. Zatem, jeżeli członkowie spółdzielni nie otrzymują indywidualnie zawiadomień, nie otrzymują też projektu uchwały o przekształceniu oraz projektu umowy albo statutu spółki przekształconej,
- 2) art. 203o §2 pkt 2 ustawy jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.  
Przepis przewiduje, że - określana w uchwale walnego zgromadzenia członków spółdzielni pracy o przekształceniu - wysokość kwoty przeznaczonej na wypłaty dla członków spółdzielni nieuczestniczących w spółce przekształconej, która jest ustalana proporcjonalnie do udziałów przysługujących tym członkom, nie może przekroczyć 10% wartości bilansowej spółdzielni określonej w planie przekształcenia. To ostatnie zastrzeżenie powoduje, że kwoty udziałów członków spółdzielni uczestniczących w spółce przekształconej są im wypłacane, a w istocie przenoszone do nowotworzonej spółki w pełnej wysokości, natomiast kwoty przeznaczone dla członków nieuczestniczących w spółce są ograniczone ogółem do wysokości 10% wartości bilansowej spółdzielni. Zdaniem Trybunału „ustawodawca powinien zagwarantować członkom spółdzielni nieuczestniczącym w spółce przekształcanej przynajmniej zwrot pełnej wartości ich «wkładu» w spółdzielnię pracy, czyli wpłaconego udziału członkowskiego i wkładów członkowskich, a także odpowiedniego udziału w wypracowanej nadwyżce bilansowej spółdzielni. Zwrotowi powinno podlegać również wniesione wpisowe, albowiem przekształcenie spółdzielni pracy w spółkę handlową, a zatem podmiot o zasadniczo odmiennym charakterze prawnym i gospodarczym, następuje wbrew woli tego członka spółdzielni”,
- 3) art. 203u §4 i 5 oraz art. 203 w § 4 ustawy w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości żądania ponownej wyceny wpisowego i wpłaconych udziałów członkowskich oraz wniesienia powództwa o ustalenie wartości wpisowego i wpłaconych udziałów członkowskich, są niezgodne z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

W związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego zachodzi konieczność dokonania zmian przepisów *ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze*. Prawo spółdzielcze do 2011 r. nie przewidywało przepisów umożliwiających przekształcanie spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego z pominięciem postępowania likwidacyjnego, ale nowelizacją z 2011 r. wprowadzono taką możliwość. Przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2011 r. zmiana formy prowadzenia działalności przez spółdzielnię pracy mogła nastąpić wyłącznie przez uprzednią likwidację spółdzielni – co najpełniej zabezpieczało prawa członków spółdzielni pracy – a następnie utworzenie na bazie substratu osobowego i majątkowego spółdzielni pracy innego rodzaju podmiotu, np. typowo komercyjnego, którym jest spółka prawa handlowego.

### 2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Projektowane rozwiązanie polega na uchyleniu przepisów umożliwiających przekształcenie spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego. Po wprowadzeniu projektowanej regulacji zmiana formy prowadzenia działalności przez spółdzielnię pracy będzie mogła nastąpić wyłącznie przez uprzednią likwidację spółdzielni. Proponuje się zastosowanie projektowanych przepisów do procesów przekształceń spółdzielni pracy w spółkę handlową rozpoczętych przed dniem wejścia w życie ustawy, jeżeli do dnia wejścia w życie ustawy nie dokonano wpisu spółki handlowej do rejestru przedsiębiorców. Oczekuje się, że projektowane rozwiązanie doprowadzi do zgodności przepisów *ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze z Konstytucją RP* oraz będzie lepiej zabezpieczać prawa majątkowe członków spółdzielni pracy.

### 3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Brak informacji.

#### 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Spółdzielnie pracy	544 podmiotów (stan na V.2017 r.)	Krajowa Rada Spółdzielcza	regulacja wpłynie będzie na proces przekształcania spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego, usuwa procedurę przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę handlową
Spółdzielnie Inwalidów i Niewidomych Spółdzielnie „Cepelia”	157 podmiotów (2016 r.) 7 podmiotów (2016 r.)		wpłynie będzie na wartość praw majątkowych z tytułu udziału w spółdzielni pracy przekształcanej w spółkę prawa handlowego
członków spółdzielni pracy	24 tys. osób (2017 r.)		

#### 5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt ustawy w dniu 24 maja 2017 r. został przesłany do zaopiniowania: Ministrowi Rozwoju i Finansów, Ministrowi Infrastruktury i Budownictwa, Ministrowi Sprawiedliwości, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Stowarzyszeniu Sędziów Polskich IUSTITIA, Stowarzyszeniu Sędziów Themis, Krajowej Radzie Spółdzielczej, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Sądownictwa, Krajowej Radzie Komorniczej. Termin nadsyłania opinii ustalono na dzień 15 czerwca 2017 r. Dodatkowo dnia 7 lipca 2017 r. komisja wystąpiła do Prezesa Zarządu Krajowej Rady Spółdzielczej z prośbą o przekazanie danych statystycznych dotyczących spółdzielni pracy.

Krajowa Rada Sądownictwa wyraziła pogląd, że projekt powinien przewidywać umożliwienie kontynuacji procesu przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę handlową w wypadku, gdy zostało rozpoczęte postępowanie przed sądem rejestrowym, gdyż przyjęcie takich zasad intertemporalnych byłoby zgodne z zasadą ochrony interesów w toku. *Uwaga nie została uwzględniona.*

Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej stwierdziła, że projektowana ustawa, znosząca w całości instytucję przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę handlową, stanowi nie tyle wykonanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, ile inspirowaną tym orzeczeniem swobodną inicjatywę ustawodawczą. Wyrażono stanowisko, że uzasadnienie tak gruntownej zmiany dotychczasowego stanu prawnego powinno być szerzej omówione. W szczególności nie przedstawiono argumentów odnoszących się do zasadności pozbawienia możliwości przekształcenia spółdzielni bez jej likwidacji w sytuacji zgodnego życzenia wszystkich członków spółdzielni pracy, którzy świadomie podjęli decyzję o przekształceniu, albo gdy przekształcenie wydaje się jedyną racjonalną decyzją w celu utrzymania ekonomicznej wartości dotychczasowego przedsięwzięcia. Ponadto Prokuratura Generalna postulowała rozważenie możliwości uzupełnienia odpowiednich przepisów prawa spółdzielczego, a także zgłosiła uwagi do niektórych punktów Oceny Skutków Regulacji. *Uwagi nie zostały uwzględnione.*

Krajowa Rada Komornicza poinformowała, że samorząd komorniczy nie zgłasza zastrzeżeń co do proponowanych rozwiązań prawnych.

Minister Sprawiedliwości niezależnie od zgłaszanych w piśmie uwag (w których wskazuje rozwiązania jakie można przyjąć w celu wykonania wyroku TK), a także stwierdzenia, że projekt ustawy wykracza poza zakres wskazanych zmian służących wykonaniu wyroku i postanowienia TK, wyraził pogląd, że projektowane uchylenie przepisów działu VI w części I w tytule II ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze można uznać za zasadne. *Uwagi nie zostały uwzględnione.*

Minister Infrastruktury i Budownictwa stwierdził, że projekt ustawy nie dotyczy przepisów znajdujących się w zakresie właściwości resortu infrastruktury i budownictwa.

Sąd Najwyższy w świetle orzecznictwa TK oraz zawartych w nim rozważań w przedmiocie zgodności norm prawnych z ustawą zasadniczą pozytywnie ocenił przedłożony do opinii projekt ustawy. Jednakże dodał, że aspekt intertemporalny projektu wymaga natomiast starannego rozważenia i powinien być odpowiednio uzasadniony, również poprzez pogłębienie informacji zamieszczonych w Ocenie Skutków Regulacji. Ponadto zgłoszona została uwaga odnośnie do zastosowanej techniki legislacyjnej. *Uwaga nie została uwzględniona.*

Minister Rozwoju i Finansów stwierdził, że nie zgłasza uwag wobec proponowanej zmiany w ustawie z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze, przewidującej uchylenie przepisów części I tytułu II działu VI – tzn. przepisów umożliwiających przekształcenie spółdzielni pracy w spółkę handlową. Ponadto Minister przytoczył dodatkowo szereg argumentów świadczących o niedoskonałości przepisów wprowadzonych w 2011 r.

Krajowa Rada Spółdzielcza poinformowała, że popiera projekt i nie zgłasza uwag do treści ustawy o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze. Ponadto Krajowa Rada Spółdzielcza przekazała dane statystyczne dot. podmiotów zaklasyfikowanych do sektora spółdzielnie pracy.

Pozostałe instytucje nie przesłały opinii do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze.

## 6. Wpływ na sektor finansów publicznych

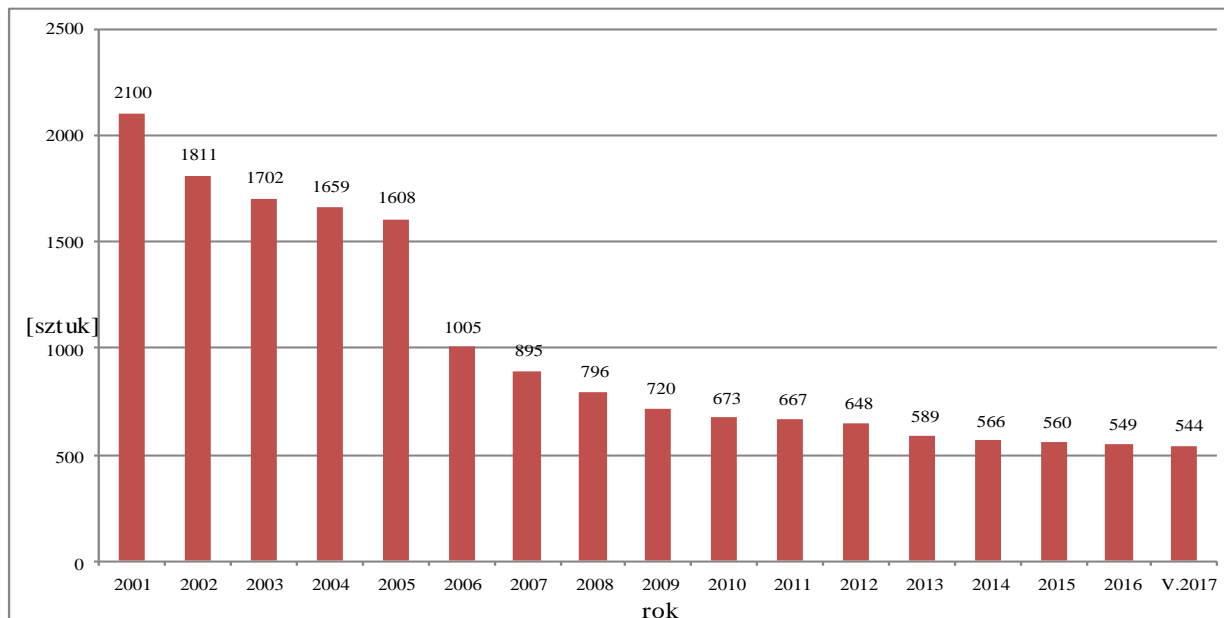
(ceny stałe)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]												
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)	
Dochody ogółem													
Wydatki ogółem													
Saldo ogółem													
Źródła finansowania:													
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projektowana ustawa nie będzie powodować zwiększenia wydatków sektora finansów publicznych, można natomiast oczekiwać pozytywnego wpływu regulacji na stronę dochodową, gdyż likwidacja spółdzielni pracy może powodować konieczność zaspokojenia roszczeń z tytułu podatków i innych należności publiczno-prawnych. Jednakże zdarzenia likwidacji spółdzielni pracy w celu przekształcenia ich w spółkę należy zaklasyfikować jako przypadki jednostkowe. Skala działalności spółdzielni pracy, która jest stosunkowo nieduża, uzasadnia wnioski, że kwota dodatkowych dochodów w takich przypadkach będzie nieznaczna.												

## 7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki							
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)	
W ujęciu pieniężnym (w tys. zł, ceny stałe)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0	
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	90	0	0	0	0	90	
	obywatele, gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0	

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Projektowana ustawa nie będzie wpływać na konkurencyjność gospodarki. Regulacja dotyczyć będzie stosunkowo niedużej grupy podmiotów prowadzących działalność w formie spółdzielni pracy. Projektowana regulacja zniesie możliwość „płynnego” przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę handlową, w konsekwencji spowoduje wydłużenie procedury transformacji spółdzielni pracy, w podmiot funkcjonujący na podstawie przepisów prawa handlowego. Skutki oszacowane w wysokości ok. 90 tys. zł wyrażają straty jakie poniosą spółdzielnie pracy, ryzyko dotyczy maksymalnie trzech podmiotów, których proces przekształceń w spółkę zostanie wstrzymany na skutek wejścia w życie przedmiotowej ustawy.</p> <p><b>Informacja nt. liczby aktywnych spółdzielni pracy.</b> Z danych Krajowej Rady Spółdzielczości wynika, że w latach 2001 – 2016 liczba podmiotów prowadzących aktywną działalność gospodarczą w formie spółdzielni pracy ulegała systematycznemu zmniejszaniu. Szczególnie duży spadek (38% w relacji do roku poprzedniego) nastąpił w 2006 r. W rezultacie niekorzystnego procesu, w maju 2017 r. funkcjonowały tylko 544 spółdzielnie pracy. Podobny niekorzystny trend można także zaobserwować wśród Spółdzielni Inwalidów i Niewidomych oraz Spółdzielni „Cepelia”. W grupie tych podmiotów, w latach 2004 – 2016, odnotowany został również znaczący spadek liczby aktywnych jednostek. W 2004 r. funkcjonowały 407 Spółdzielni Inwalidów i Niewidomych podczas, gdy w 2016 r. już tylko 157. W przypadku Spółdzielni „Cepelia”, w 2004 r. działalność prowadziło 42 podmioty, w 2016 r. aktywnych było tylko 7 jednostek.</p>
--	---

Wykres nr 1: Liczba spółdzielni pracy prowadzących aktywną działalność w latach 2001 – 2017.



Źródło: Krajowa Rada Spółdzielcza.

Na skutek procesu zmniejszenia się liczby funkcjonujących na rynku spółdzielni pracy znacznemu ograniczeniu uległa liczba członków spółdzielni pracy. W 2001 r. spółdzielnie pracy liczyły 235 tys. członków podczas, gdy w 2017 r. już tylko 24 tys.

Tabela 1: Liczba członków spółdzielni pracy w latach 2001 – 2017 [tys. osób].

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	V.2017
liczba członków spółdzielni pracy	235	193	160	147	140	79	64	53	48	45	44	34	30	27	26	24,5	24

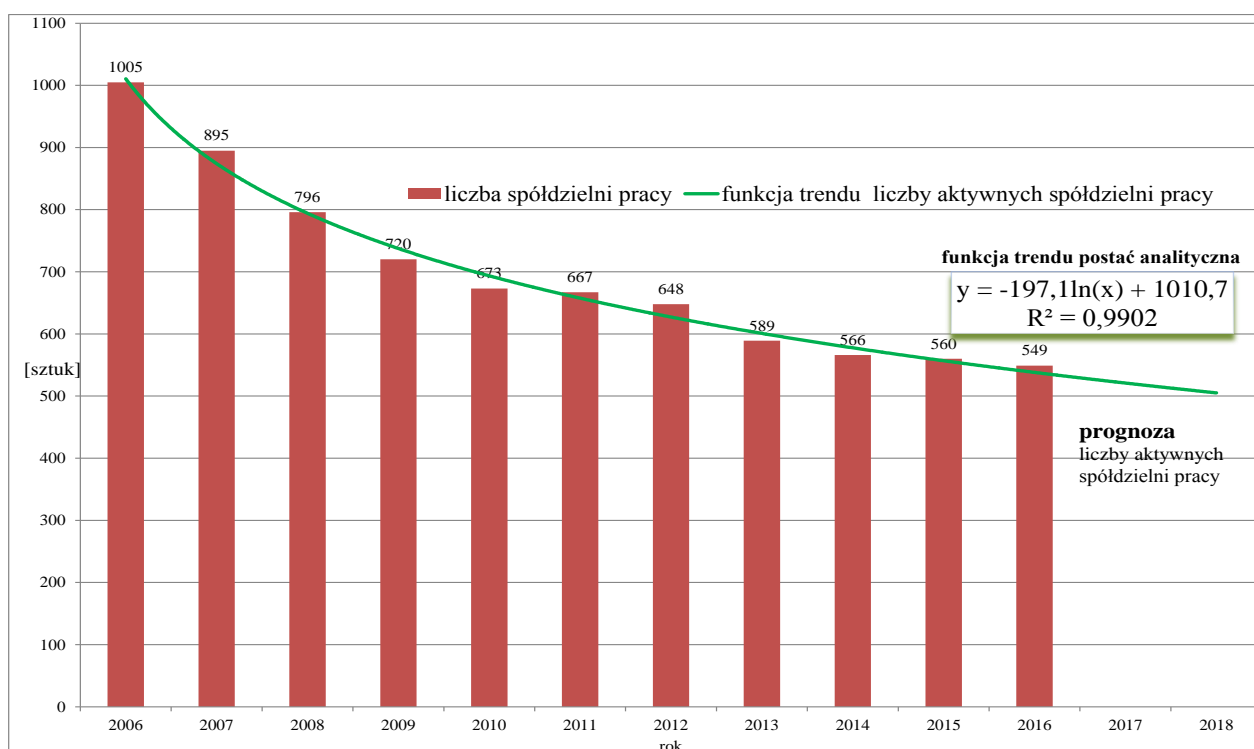
Źródło: Krajowa Rada Spółdzielcza.

**Ocena wpływu nowelizacji ustawy na proces przekształceń spółdzielni pracy w trakcie zmiany formy prawnej.** Zgodnie z projektem ustawy regulacja będzie oddziaływać również bezpośrednio na procesy przekształceń, jeżeli jeszcze nie dokonano wpisu spółki handlowej do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym. W związku z tym zachodzi konieczność oszacowania ilości niezakończonych procesów przekształceń spółdzielni pracy w spółki handlowe i strat jakie poniosą te podmioty.

- **Ryzyko wstrzymania procesu przekształcenia spółdzielni pracy szacuje się, że dotyczy maksymalnie trzech podmiotów.** W celu dokonania oszacowania wpływu projektowanej regulacji na spółdzielnie pracy będące w trakcie zmiany formy organizacyjno – prawnej przyjęto założenie, że obserwowany niekorzystny trend zmniejszania się liczby spółdzielni pracy prowadzących aktywną działalność gospodarczą utrzyma się w 2018 r. Z analizy danych ilustrujących przebieg procesu wynika, że trend można przedstawić w postaci analitycznej następująco:  $y = -197,1 \ln(x) + 1010,7$ ; gdzie zmienna y wyraża liczbę spółdzielni pracy prowadzących działalność w danym roku, zaś zmienna x to kolejny okres, współczynnik determinacji ( $R^2$  wynosi 0,9902) jest wysoki, co oznacza dobre dopasowanie równania analitycznego do danych empirycznych.

Oszacowany wzór trendu umożliwi obliczenie parametru wyrażającego liczbę spółdzielni pracy, które prawdopodobnie zostaną zlikwidowane w 2018 r. roku. Aplikując przedmiotowy wzór szacuje się, że w 2018 r. liczba aktywnych spółdzielni pracy ulegnie zmniejszeniu o ok. 17 podmiotów. Liczba ta jest saldem tj. różnicą pomiędzy ilością utworzonych i zlikwidowanych w danym roku jednostek. Przyjmując relację liczby utworzonych spółdzielni pracy do liczby aktywnych na poziomie 2%, szacuje się, że w 2018 r. może być założonych ok. 11 spółdzielni pracy, w związku z tym prawdopodobnie likwidacji ulegnie ok. 28 podmiotów. Ponadto uwzględniając opinię Krajowej Rady Spółdzielczej, wg której udział spółdzielni pracy likwidowanych z zamiarem utworzenia na ich bazie spółek prawa handlowego kształtuje się w przedziale od 5% do 10%, wówczas ryzyko, że regulacja dotknie spółdzielnie będące w trakcie zmiany formy organizacyjnej można szacować na poziomie trzech podmiotów, uwzględniając także jednostki zaliczane do Spółdzielni Inwalidów i Niewidomych oraz Spółdzielni „Cepelia”.

Wykres nr 2: Prognoza liczby spółdzielni pracy prowadzących aktywną działalność gospodarczą w 2018 r.



Źródło: Dane statystyczne Krajowa Rada Spółdzielcza, obliczenia własne.

- Straty spółdzielni pracy wynikające z wstrzymania procesów przekształceń szacuje się w kwocie ok. 90 tys. zł.** Przyjmując założenie, że projektowana ustawa wstrzyma trzy procesy przekształceń spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego, a także uwzględniając informacje Krajowej Rady Spółdzielczej odnośnie kosztów likwidacji spółdzielni z zamiarem przekształcenia w spółkę kapitałową, które w latach 2010 – 2011 wynosiły do 30 tys. zł, wówczas koszty wstrzymanych procesów przekształceń można szacować na ok. 90 tys. zł. Koszty te w dużej mierze będą związane z opłaceniem kancelarii prawnych, które będą obsługiwały proces likwidacji spółdzielni i utworzenia na ich bazie spółek prawa handlowego.

**Prawdopodobnie wyceny przekształcanych spółdzielni zbliżone będą do wartości księgowej.** Warunkiem zmiany formy prowadzenia działalności przez spółdzielnię pracy będzie konieczność dokonania najpierw jej likwidacji. Jednakże zwykle procedurę likwidacyjną stosuje się w przypadku przedsiębiorstwa o złej kondycji ekonomicznej i nie rokującego na poprawę tego stanu. W przypadku przedmiotowej regulacji likwidacja spółdzielni pracy nie będzie wynikać z powodu słabej kondycji ekonomicznej podmiotu i braku perspektyw dla kontynuacji działalności, ale z wymogu określonego w procedurze. W związku z czym wydaje się, że wycena udziałów w takich przypadkach będzie prawdopodobnie zbliżona do wyceny jaką uzyskuje się przy zastosowaniu wartości księgowej niż wartości likwidacyjnej. Proces wyceny podmiotu gospodarczego jest bardzo złożony, podlega szeregu uwarunkowań, a końcowa wycena wartości udziałów sporządzona różnymi metodami często jest bardzo rozbieżna. Jednym z kluczowych czynników, który determinuje wycenę podmiotu jest potencjał przedsiębiorstwa do generowania nadwyżki ekonomicznej (zysku netto).

W literaturze ekonomicznej opisującej zagadnienie wyceny wartości podmiotów gospodarczych wyróżnia się przede wszystkim cztery grupy metod:

1. bilansowe (kapitału udziałowców),
2. oparte na rachunku wyników,
3. mieszane,
4. zdyskontowanych przepływów pieniężnych.

W celu ilustracji wpływu metody wyceny na wartość przedsiębiorstwa przedstawiono poniżej przykładowe zestawienie.

Tabela nr 2: Zestawienie wyników wyceny firmy Sporting Goods Company.

Metoda	założenia	wartość podmiotu [\$ mln]
<b>wartość księgowa</b>	<b>nominalne dane księgowe</b>	268
wartość likwidacyjna	80% kapitału pracującego, 70% wartości netto aktywów	<b>186</b>
wskaźnik ceny do zysku (P/E)	przeciętna w branży (15)	624
wskaźnika ceny rynkowej do wartości księgowej (P/BV)	przeciętna w branży (1,4)	375
wartości odtworzeniowej	wartość księgowa skorygowana o inflację	275

Źródło: „Measuring and Managing the Value of the Companies”, McKinsey & Company, T. Koller, M. Godhart, David Wessels.

Z reguły podmiot, który będzie kontynuował działalność wyceniany jest wyżej niż przedsiębiorstwo, którego przyszłość jest niepewna. Wartość rynkowa przedsiębiorstwa mającego dobre perspektywy przeważnie jest znacznie wyższa niż jego wartość księgowa. Sytuację tą przedstawiono w tabeli nr 3, ukazuje to wskaźnik wyrażający relację wartości rynkowej do wartości księgowej dla podmiotów notowanych na rynku kapitałowym.

Tabela nr 3: Zestawienie relacji wartości rynkowej do wartości księgowej.

	IX 1992	VIII 2000	II 2007
	wskaźnik relacji wartości rynkowej do wartości księgowej (P/BV)		
Hiszpania	0,89	3,38	3,8
Kanada	1,35	3,29	3,2
Francja	1,40	4,60	2,6
Niemcy	1,57	3,57	2,4
Hong Kong	1,69	1,96	2,5
Irlandia	1,13	2,55	2,2
Włochy	0,78	3,84	2,4
Japonia	1,82	2,22	2,3
Szwajcaria	1,52	4,40	3,3
Wlk. Brytania	1,88	2,90	3,0
USA	2,26	5,29	3,2

Źródło: „Company valuation methods. The most common errors in valuations”. Working Paper WP no 449 January, 2002, Rev. February, 2007, Pablo Fernandez, IESE Business School – University of Navarra

**Ryzyko majątkowe.** W przypadku niewyrażenia zamiaru przystąpienia do spółki odpowiednio dużej ilości członków przekształcanej spółdzielni pracy należy dostrzegać ryzyko polegające na tym, że wielkość substratu majątkowego, który pozostałby po likwidacji spółdzielni pracy i mógłby zostać wniesiony do projektowanej spółki może być za niski, aby utworzyć podmiot, który cechował będzie się odpowiednim potencjałem do sprostania konkurencji na rynku.

## 8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Projektowana regulacja będzie zwiększała obciążenia regulacyjne, ponieważ w porównaniu do obecnie obowiązujących przepisów przekształcenie spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego będzie wiązało się z koniecznością dokonania dodatkowych zadań, określonych w prawie spółdzielczym, w konsekwencji nastąpi wydłużenie procedury transformacji spółdzielni pracy, w podmiot funkcjonujący na podstawie przepisów prawa handlowego.

## 9. Wpływ na rynek pracy

Przedmiotowa regulacja dotyczyć będzie stosunkowo niedużego sektora i będzie oddziaływała pozytywnie, gdyż prawa członków spółdzielni są lepiej chronione niż prawa pracownicze. Spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem osób, która w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą, w oparciu o osobistą pracę członków. Spółdzielnia i członek spółdzielni mają obowiązek pozostawania ze sobą w stosunku pracy.

<b>10. Wpływ na pozostałe obszary</b>	
Omówienie wpływu	Nie dotyczy.
<b>11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego</b>	
Przepisy projektu będą miały zastosowanie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.	
<b>12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?</b>	
Ustawa powinna podlegać ewaluacji po upływie 3 lat od przyjęcia proponowanego rozwiązania. Celem oceny ex – post powinno być zbadanie: czy i w jaki sposób zmieniona procedura przekształcania spółdzielni w podmiot prawa handlowego wpływa na wartość praw majątkowych członków spółdzielni, a także na liczbę podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w postaci spółdzielni pracy.	
<b>13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)</b>	
Brak	