

Warszawa, dnia 9 grudnia 2014 roku

Pan
Marek Gos
Przewodniczący
Komisji Nadzwyczajnej do
rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu
prawa spółdzielczego

W nawiązaniu do prowadzonych prac w Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego (druki nr 980 i 1005) i propozycji poprawki złożonej do projektu dotyczącej nowego rozdziału VI Lustracja, pragniemy przekazać Panu Przewodniczącemu nasze stanowisko odnośnie **zagadnienia lustracji w przepisach regulujących funkcjonowanie spółdzielni, w tym banków spółdzielczych w Polsce, w kontekście zasadności utrzymania instytucji lustracji w dotychczasowej formie.**

Patrząc z historycznego punktu widzenia, obowiązek poddawania się lustracji przez każdą spółdzielnię został wprowadzony ustawą z października 1920 roku, która uznawana była za jedną z najlepszych regulacji spółdzielczych w ówczesnej Europie. Jest więc tradycją, że kontrolę zewnętrzną państwa nad spółdzielniami na zasadzie zadań zleconych sprawują **wyspecjalizowane spółdzielcze służby, działające przy związkach rewizyjnych** oraz Krajowej Radzie Spółdzielczej, a nie organy kontroli skarbowej państwa (urzędy skarbowe, urzędy kontroli skarbowej), czy też sami lustratorzy. W latach 1990 – 1994, w związku z likwidacją związków spółdzielczych (zlikwidowano również instytucję lustratorów), kontrolę nad spółdzielniami sprawowały służby kontroli skarbowej. Z uwagi na fakt, iż nie znały one specyfiki spółdzielczości, efekty kontroli były mizerne. Wobec czego słusznie reaktywowano związki spółdzielcze i przywrócono instytucję lustracji¹.

¹ H. Cioch, *Prawo spółdzielcze*, Warszawa 2011, s. 112-115.

Lustracja w banku spółdzielczym, jak i pozostałych spółdzielniach, stanowi zorganizowaną formę kontroli działalności spółdzielni, której nadrzędnym celem jest zabezpieczenie (ochrona) interesów członków spółdzielni poprzez przedstawienie im oceny działalności spółdzielni dokonanej obiektywnie przez niezależny, profesjonalny podmiot. Nadto lustracja bada też wypełnianie obowiązków przez organy przedstawicielskie, przestrzeganie praw członków spółdzielni, a przede wszystkim efektywność wykorzystania posiadanego majątku, jak i właściwy nad nim nadzór. Z drugiej zaś strony, oprócz oczywistych funkcji kontrolnych, lustracja pozwala na podjęcie działań naprawczych w celu wyeliminowania nieprawidłowości w działalności spółdzielni. **System lustracji jest więc zorganizowanym nierozzerwalnie w ramach związków rewizyjnym instrumentem pozwalającym ocenić prawidłowość działania spółdzielni oraz jej organów na podstawie obiektywnego badania lustracyjnego dokonanego pod kątem:** 1) legalności, tj. zgodności działania z obowiązującymi przepisami prawa, statutu, regulaminami i uchwałami organów statutowych spółdzielni; 2) gospodarności, tj. celowego i oszczędnego dysponowania środkami na zasadach rachunku ekonomicznego przy zapewnieniu korzyści członkom spółdzielni oraz wykazywanej należytej dbałości o właściwe zabezpieczenie majątku; 3) rzetelności, tj. dokumentowania czynności zgodnie ze stanem rzeczywistym.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 91 § 4 ustawy – Prawo spółdzielcze, lustratora wyznacza związek rewizyjny, w którym spółdzielnia jest zrzeszona, lub Krajowa Rada Spółdzielcza. Przepis ten ustanawia **zasadę lustracji związkowej; prowadzą ją nieodpłatnie w ramach składki członkowskiej właściwe związki rewizyjne wobec spółdzielni w nich zrzeszonych.** Natomiast spółdzielnie niezrzeszone zlecają przeprowadzenie lustracji wybranemu związkowi rewizyjnemu lub Krajowej Radzie Spółdzielczej. Podobnie przewidziano w aktualnym brzmieniu druku nr 980, gdzie zgodnie z art. 147 ust. 6 związek rewizyjny lub Krajowa Rada Spółdzielcza wyznacza lustratora do wykonania czynności lustracyjnych w spółdzielni spośród osób, które posiadają uprawnienia lustracyjne nadane przez Krajową Radę Spółdzielczą.

Nie ulega wątpliwości, iż prawidłowa realizacja zadań lustracji w dużym stopniu decyduje o postrzeganiu spółdzielni zarówno przez jej członków, jak i otoczenie zewnętrzne, co przekłada się na wizerunek spółdzielni w opinii społecznej. Tak ważne zadanie może być właściwie wykonane tylko przez dobrze przygotowaną kadrę lustratorów.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 240 ustawy Prawo Spółdzielcze spółdzielnie mogą zakładać związki rewizyjne i przystępować do takich związków. Podobnie przewidziano w aktualnym brzmieniu druku nr 980, gdzie proponowany art. 157 ust. 1 odpowiada obecnemu brzmieniu art. 240 ustawy Prawo Spółdzielcze. Celem związku rewizyjnego jest zapewnienie zrzeszonym w nim spółdzielniom pomocy w ich działalności statutowej, a pierwszym zadaniem, które wyznacza ustawa w zakresie zadań związku rewizyjnego jest przeprowadzanie lustracji zrzeszonych spółdzielni. Jak wskazuje wprost ustawa, celem związku rewizyjnego jest zapewnienie pomocy spółdzielniom w nim zrzeszonym w zakresie wykonywania zadań przewidzianych w ramach działalności statutowej. Związki rewizyjne nie spełniają, tak jak dawniej centralne związki spółdzielcze, funkcji organizacji nadrzędnych nad spółdzielniami. **Złożoność problemów jakie są przedmiotem lustracji wymaga wsparcia**

instytucji związku rewizyjnego w zakresie prawnym oraz merytorycznym w różnym zakresie. Tymczasem projekt poprawki w zakresie nowego rozdziału przepisów o lustracji całkowicie zrywa z zasadą lustracji związkowej, tworząc w istocie nowy zawód regulowany w czasie jednocześnie przeprowadzanej przez Ministerstwo Gospodarki masowej deregulacji zawodów. Projektowane przepisy w żaden sposób nie przewidują czy lustratorzy wpisani na listę będą wykonywać czynności lustracyjne jako wolny zawód, jako przedsiębiorcy wpisani do ewidencji działalności gospodarczej, czy mogą zakładać spółki, spółdzielnie i czy będą zobowiązani do obowiązkowego ubezpieczenia OC.

W tym zakresie należy więc ponownie zauważyć, że związki rewizyjne są organizacjami dobrowolnymi, działającymi non profit. Lustracja jest wykonywana dla członków za składkę (w ramach składki, czyli formalnie nieodpłatnie), którą ustala walne zgromadzenie członków według rozporządzenia Ministra Finansów, czyli członkowie, a więc spółdzielnie mają wpływ na wysokość opłat. Zniesienie zasady lustracji związkowej na rzecz lustracji indywidualnie przeprowadzanej przez lustratorów oznacza, że **jeżeli lustrację będą wykonywać lustratorzy - to wynagrodzenie za przeprowadzenie lustracji będzie ustalane na poziomie rynkowym, a nie w kosztach składki, tak jak w przypadku związków rewizyjnych.** Problematyczne wydają się również inne proponowane przepisy. Wybór lustratora przez Radę Nadzorczą spółdzielni może być dokonywany tendencyjnie, ponieważ lustracja kontroluje również działanie rad nadzorczych. W tym zakresie projektowane przepisy tworzą więc niejako świadomie **potencjalny konflikt interesów.**

W związku z projektowanym zniesieniem lustracji związkowej powstaje szereg dalszych problemów. W szczególności powstają pytania jaki przewiduje się tryb odwołania spółdzielni od ustaleń w protokole z lustracji oraz jaki jest tryb odwołania od zaleceń pokontrolnych, jeśli to jest obecnie rola związków lustracyjnych. Jeśli lustrator będzie wykonywał usługę lustracyjną jako osoba fizyczna to powstaje pytanie do kogo spółdzielnia ma się odwoływać, kto będzie wydawał zalecenia polustracyjne i będzie czuwał nad ich realizacją. W nawiązaniu do wątpliwości podniesionych powyżej, należy ponadto zbadać jaki wpływ będzie miała indywidualna lustracja na koszty tej usługi i czy będą określone jakieś limity godzinowe i cenowe za wykonanie lustracji. Nie jest także wyjaśnione kto będzie prowadził weryfikację czy spółdzielnie poddały się lustracji ustawowej. W tym zakresie podnieść należy, że nadzór nad wykonywaniem obowiązku poddania się lustracji przez spółdzielnie powinny sprawować związki rewizyjne poprzez obowiązkowe członkostwo do branżowego związku rewizyjnego. Nad prawidłowością wykonywania zadań przez związki rewizyjne nadzór powinna sprawować Krajowa Rada Spółdzielcza. Przepisy przewidują, że działalność związków spółdzielczych podlega lustracji i Krajowa Rada Spółdzielcza przeprowadza lustrację w związkach spółdzielczych (art. 160 w druku nr 980 i art. 257 § 2 aktualnego Prawa Spółdzielczego). Nad całością działalności lustracji nadzór publiczny mogłaby sprawować Komisja Nadzoru Lustracyjnego, co spójnie zamykałoby system wykonywania lustracji.

Swoboda wyboru lustratora może mieć negatywny wynik na przeprowadzoną kontrolę. Spółdzielnie kierując się ceną mogą powierzać lustrację lustratorowi, który np. z bankowością nie ma nic wspólnego. Tymczasem doświadczenia wskazują, że wyborów takich mogą dokonywać spółdzielnie, które nie chciałyby poddać się lustracji w związku rewizyjnym, miały u siebie wiele nieprawidłowości i preferowały tym samym powierzać lustrację

lustratorom spoza branży licząc na to, że lustrator ten nie będzie znał specyfiki branży spółdzielczej (np. banki spółdzielcze, SKOK, spółdzielnie mieszkaniowe i inne).

Jednocześnie zauważyć należy, że proponowane przepisy pozostają w sprzeczności z zasadami przepisów prawa krajowego i prawa europejskiego w odniesieniu do innych kontroli korporacyjnych np. biegłych rewidentów. Kontrolą i badaniem zajmują się tam podmioty uprawnione do badania sprawozdań finansowych, a więc instytucje, tak jak aktualnie związki rewizyjne w obowiązujących na dzień dzisiejszy przepisach Prawa Spółdzielczego.

Na potwierdzenie powyższej zasady można odwołać się do przepisów rozporządzenia europejskiego tj. **Rozporządzenia 537/2014 z którego jasno wynika że w Unii Europejskiej są przewidziane instytucje powołane dla kontroli spółdzielni**. Zgodnie z art. 2 ust. 3 Rozporządzenia 537/2014, przewiduje się specjalne regulacje, jeśli zgodnie z przepisami krajowymi spółdzielnia musi lub może być członkiem firmy audytorskiej typu non-profit – wówczas państwo członkowskie może zdecydować, że rozporządzenie lub niektóre jego przepisy nie mają zastosowania do badania ustawowego takiej jednostki. Powyższe wskazuje jednoznacznie, że istnieje możliwość wyłączenia stosowania przepisów rozporządzenia do badań ustawowych spółdzielni, jeśli jednostki te na mocy ustawy muszą lub mogą być członkami firm audytorskich non profit, co oznacza w sytuacji polskiego porządku prawnego związki rewizyjne funkcjonujące na podstawie art. 15 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających. Zarówno ustawa Prawo spółdzielcze (art. 240), jaki i ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (art. 15 ust. 1) przewidują możliwość tworzenia przez banki spółdzielcze **związków rewizyjnych, których głównym zadaniem jest przeprowadzenie lustracji i badanie sprawozdań finansowych swoich członków**.

Zauważyć jednocześnie należy, że inne ustawy szczególne w stosunku do Prawa Spółdzielczego nakładają na związki rewizyjne konkretne zadania w związku z lustracją. W przypadku banków spółdzielczych **prawodawca nakłada na związki rewizyjne jako podmioty dokonujące lustracji dodatkowe obowiązki informacyjne** w stosunku do banków zrzeszających oraz KNF. Zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, Związek Rewizyjny przekazuje wnioski wynikające z przeprowadzonej lustracji, opinię i raport biegłego rewidenta bankowi zrzeszającemu. Natomiast o stwierdzonych podczas lustracji nieprawidłowościach podmiot dokonujący lustracji w banku spółdzielczym obowiązany jest niezwłocznie powiadomić KNF (art. 15 ust. 5 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych). Publicznoprawny obowiązek przekazania wniosków wynikających z przeprowadzonej lustracji bankowi zrzeszającemu oraz KNF informacji o stwierdzonych podczas lustracji nieprawidłowościach nie ma co prawda związku celem lustracji, lecz jest swego rodzaju normą ostrożnościową. Ma zapewnić możliwość podjęcia działań przez nadzorcę bankowego lub sprawujący kontrolę nad zrzeszającymi bankami spółdzielczymi bank zrzeszający, które te podmioty mogą stosować odpowiednie środki dyscyplinujące wobec banków spółdzielczych.

Mając na uwadze powyższe, należy wskazać, iż spółdzielnie są swego rodzaju organizacjami zaufania społecznego, a spółdzielczość wymaga wspierania, a także dbałości o to, aby nie ulegała zniekształceniu. W tym stanie rzeczy należy podkreślić, iż **spółdzielczość bankowa stoi na straży zachowania systemu lustracji w obecnym kształcie. W kontekście braku jakichkolwiek sygnałów ze strony członków banków spółdzielczych o nieprawidłowościach w zakresie realizacji lustracji, nieuzasadnione i bezpodstawne są propozycje zmierzające do zmiany dotychczasowego dorobku spółdzielczości.**

Z wyrazami szacunku

WICEPREZES ZARZĄDU

Zenobiusz Zawisza

PREZES ZARZĄDU

mgr inż. Piotr HUZIOR

Do wiadomości:

- 1) Pan Andrzej Jakubiak - Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego
Plac Powstańców Warszawy; 100-030 Warszawa
- 2) Pani Krystyna Majerczyk- Żabówka - Prezes Zarządu Krajowego Związku Banków Spółdzielczych
ul. T. Boya-Żeleńskiego 6/22-23; 00-621 Warszawa
- 3) Pan Alfred Domagalski - Prezes Zarządu Krajowej Rady Spółdzielczej
ul. Jasna 1; 00-013 Warszawa
- 4) Pani Poseł Krystyna Skowrońska
Bank Spółdzielczy Przecław; Krótka 2; 39-320 Przecław
- 5) Pan Krzysztof Pietraszkiewicz - Prezes Związku Banków Polskich
ul. Kruczkowskiego 8; 00-380 Warszawa