



www.krasp.org.pl

Konferencja
Rektorów
Akademickich
Szkół
Polskich

Przewodniczący:

prof. zw. dr hab.
Wiesław Banyś
Rektor

Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach
wieslaw.banys@krasp.org.pl

Biuro KRASP:

Krakowskie Przedmieście 26/28
00-927 Warszawa
tel.: 22 55 20 352
fax: 22 55 21 567
biuro@krasp.org.pl

Warszawa, 2 lutego 2015 r.

KRASP/21/2015

Szanowny Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo nr GMS-WP-173-1/15 z dnia 15 stycznia 2015 roku w załączeniu przesyłam opinie ekspertów Komisji ds. Organizacyjnych i Legislacyjnych Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich dotyczące prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o stowarzyszeniach oraz niektórych innych ustaw.

Z wyrazami szacunku,

Prof. zw. dr hab. Wiesław Banyś
Przewodniczący KRASP

dr Piotr Bielarczyk
Katedra Doktryn Politycznych i Prawnych
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego
radca prawny w OIRP w Warszawie

Warszawa, 23.01.2015

OPINIA PRAWNA
dotycząca prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o
stowarzyszeniach oraz niektórych innych ustaw

Przedmiotowa nowelizacja ustawy z 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach (dalej: Prawo o stowarzyszeniach) dotyczy następujących obszarów:

- 1) poszerzenia kręgu osób uprawnionych do zakładania stowarzyszeń,
- 2) udziału stowarzyszeń jako organizacji pozarządowych w procesach tworzenia polityk publicznych przez umożliwienie reprezentacji interesów zbiorowych członków stowarzyszeń przed organami władzy publicznej,
- 3) możliwości pełnienia funkcji we władzach stowarzyszeń za wynagrodzeniem,
- 4) poprawy sytuacji prawnej członków stowarzyszenia działających na jego rzecz przez zastosowanie do nich zasad dotyczących wolontariuszy,
- 5) zmniejszenia liczby osób zamierzających założyć stowarzyszenie przy zagwarantowaniu zdolności wyboru organów stowarzyszenia,
- 6) możliwości wyboru władz stowarzyszenia w akcie inicjującym jego utworzenie,
- 7) uporządkowania działalności większych stowarzyszeń rejestrowych, posiadających terenowe jednostki organizacyjne, w szczególności w zakresie rejestracji zmian statutowych, spraw majątkowych oraz powoływania i odwoływania władz jednostek terenowych,
- 8) zasady zamieszkiwania przez co najmniej jednego z członków zarządu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- 9) dopuszczenia drogi sądowej w przypadku uchwał niezgodnych z prawem lub statutem uchwał władzy stowarzyszenia,
- 10) nowej ścieżki rejestracji bez prewencyjnego nadzoru właściwych organów administracyjnych,
- 11) odpowiedzialności za zobowiązania powstałe w okresie między powołaniem stowarzyszenia a nabycie przez stowarzyszenie osobowości prawnej,

- 12) obowiązku uzasadniania przez organ nadzorujący żądania od władz stowarzyszenia niezbędnych wyjaśnień,
- 13) środków nadzoru, w szczególności terminów granicznych dla okresu funkcjonowania kuratora,
- 14) przesłanek rozwiązania stowarzyszenia,
- 15) zwolnienia z opłat sądowych w związku z realizacją kompetencji nadzorczych,
- 16) wprowadzenia możliwości zawieszenia działalności statutowej (z ograniczeniami podmiotowymi), przekształcania i łączenia stowarzyszeń,
- 17) uszczegółowienia zasad funkcjonowania stowarzyszeń zwykłych, w tym wyraźnego przyznania stowarzyszeniom zwykłym zdolności do czynności prawnych oraz wprowadzenia obowiązku ich ewidencjonowania.

W mojej ocenie, proponowana zmiana przepisów Prawa o stowarzyszeniach powinna zlikwidować bariery dla realizacji zrzeszania się w formie stowarzyszeń, istniejące na tle dotychczasowej regulacji. Zasadnym jest zgodzenie się z autorami nowelizacji, że ma szansę ożywić ideę stowarzyszeń. Należy przewidywać, że zaproponowany kształt przepisów przyczyni się do wzrostu atrakcyjności tej formy zrzeszania się. Pozytywnie należy oceniać również wprowadzone mechanizmy zapewniające bezpieczeństwo obrotu oraz możliwość przeciwdziałania nieprawidłowościom w stowarzyszeniach. Nowelizacja rozstrzyga wiele kwestii, które w praktyce budziły wątpliwości lub stanowiły pole do nadużyć w wykładni lub stosowaniu oraz – co ważne – uwzględnia również postulaty strony społecznej i organizacji pozarządowych. Należy przy tym zastrzec, że co do podmiotów takich jak np. Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich (KRASP), przedmiotowa nowelizacja nie ma zastosowania ze względu na przedmiot i zakres dokonywanych zmian.

Naturalną konsekwencją powyższej nowelizacji jest:

- konieczność zmian w innych ustawach,
- wprowadzenie przepisów przejściowych, w szczególności umożliwiających dostosowanie statutów stowarzyszeń działających na podstawie dotychczasowych przepisów do wymagań znowelizowanej ustawy oraz przewidujących zasady prowadzenia postępowań w toku,
- wprowadzenie *vacatio legis*, określonego jako 3 miesiące od dnia ogłoszenia,

co należy ocenić jako zasadne i wystarczające dla prawidłowego wdrożenia nowych regulacji.

Podsumowując, jest to głęboka i ważna nowelizacja Prawa o stowarzyszeniach, która w pełni odpowiada konstytucyjnej wolności zrzeszania się w stowarzyszenia, wyrażonej w art. 58 Konstytucji RP.

Piotr Bielarczyk

Opinia o zgodności z Konstytucją RP prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o stowarzyszeniach i niektórych innych ustaw

1. Zmiany w Prawie o stowarzyszeniach i w niektórych innych ustawach – przewidziane w przedłożonym projekcie – pozostają w konstytucyjnych granicach realizacji wolności zrzeszania się, wyznaczonych przez art. 12 i art. 58 ustawy zasadniczej.

Nie dotyczy to jednak propozycji stworzenia możliwości zakładania stowarzyszeń osobom bez polskiego obywatelstwa, niezamieszkującym na terenie RP. Propozycja ta jest niezgodna z Konstytucją RP w zakresie wskazanym w niniejszej opinii.

2. Zasadniczy problem konstytucyjny związany jest z art. 1 ust. 1 Prawa o stowarzyszeniach, którego projektowane nowe brzmienie „Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się w stowarzyszeniach” ma zastąpić dotychczasowe „Obywatele polscy realizują prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach, zgodnie z przepisami Konstytucji oraz porządkiem prawnym określonym w ustawach”. Zmiana ta ma – jak wynika z uzasadnienia projektu - stworzyć możliwość „zakładania stowarzyszeń osobom bez polskiego obywatelstwa,

niezamieszkującym na terenie RP”¹. Jest to zmiana o zasadniczym – potencjalnie dysfunkcyjnym - znaczeniu ustrojowym, niezgodna z art. 58 ust. 1 Konstytucji RP.

Obowiązujący stan prawny odczytywany jest w doktrynie w ten sposób, że „cudzoziemcy niemający miejsca zamieszkania w Polsce nie mogą zakładać stowarzyszeń, lecz mogą wstępować do istniejących, jeżeli statuty na to zezwalają (...) Zastrzeżenia co do zgodności takich ograniczających konstrukcji prawnych z unormowaniami prawnomiędzynarodowymi, w których gwarantuje się wszystkim wolność zrzeszania się w ogólności, a nie w określonym rodzaju zrzeszeń czy konkretnym zrzeszeniu są (...) bezzasadne”². Ten stan prawny – wykluczenie możliwości tworzenia w Polsce stowarzyszeń przez cudzoziemców mieszkających w innych krajach – korzysta z domniemania konstytucyjności jako rozwiązanie zawarte w obowiązującej ustawie. Projekt wprowadza rozwiązanie radykalnie przeciwne, zgodnie z którym cudzoziemcy z innych krajów, nawet tacy, którzy nie byli i nie będą w Polsce, choćby dlatego, że nie dostaną wizy, mogą tu tworzyć stowarzyszenia. Po uchwaleniu ustawy to rozwiązanie będzie korzystało z domniemania pełnej zgodności z Konstytucją RP, chociaż jest całkowicie sprzeczne z obecnie obowiązującym.

Projektowane rozwiązanie jest niezgodne z wzorcem zawartym w art. 58, w którym ustrojodawca posłużył się pojęciem „zrzeszenie”. Pojęcie to nie zostało w Konstytucji zdefiniowane, a zatem jest pojęciem zastanym, którego znaczenie zostało ukształtowane w Polsce na tle poglądów doktryny i orzecznictwa³. Zastane pojęcie zrzeszenia nie pozwala na uznanie, że stowarzyszenie działające w Polsce może służyć wolności zrzeszania się nie mieszkających w Polsce obywateli krajów ościennych lub krajów odległych geograficznie i kulturowo (np. obywateli Arabii Saudyjskiej). Zastane pojęcie

¹ Tak na s. 4 uzasadnienia projektu.

² Tak W. Sokolewicz: uwagi do art. 58 w: L. Garlicki, red.: Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2005, t. IV, s. 29.

³ Por. L. Garlicki: Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2012, s. 132.

zrzeszenia wyklucza dopuszczoną przez projekt sytuację, w której wszyscy członkowie stowarzyszenia wypowiedającego się w Polsce w sprawach publicznych (z wyjątkiem – jak stanowi dodany w art. 11 ust. 5 - jednego z członków zarządu upoważnionego do zaciągania zobowiązań) nie mają miejsca zamieszkania w Polsce i nie są obywatelami polskimi; dotyczy to także wyjątku.

3. Projektowane rozwiązanie jest niezgodne z art. 37 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego „z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji” korzysta ten „kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej”. Cudzoziemcy niezamieszkujący na terenie RP znajdują się pod władzą Rzeczypospolitej skoro podlegają przepisom Prawa o stowarzyszeniach w zakresie możliwości założenia stowarzyszenia⁴. Jednak działalność stowarzyszenia założonego przez cudzoziemców nie mieszkających w Polsce jest prowadzona w Polsce, a nie zagranicą, a więc według polskich reguł. W doktrynie podkreślono, że „ograniczenie, które należałoby uznać za zbyt daleko idące (...) wobec obywateli, można będzie uznać za dopuszczalne wobec cudzoziemców, zwłaszcza gdy w grę wchodzi obrona takich wartości, jak bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny”⁵. Tym bardziej więc tego rodzaju ograniczenia mogą być dopuszczalne wobec cudzoziemców niezamieszkujących w Polsce.

4. Projektowane rozwiązanie jest niezgodne z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W świetle tych przepisów wolność zrzeszania się nie ma w Polsce charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom koniecznym w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa i porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Stowarzyszenie założone przez cudzoziemców nie mieszkających w Polsce może zagrażać tym wartościom, zwłaszcza w sytuacji

⁴ Por. L. Garlicki, uwagi do art. 37, w: L. Garlicki, red.: Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2003, t. III, s. 6.

⁵ Ibidem, s. 9.

konfliktu interesu narodowego tych cudzoziemców z polskimi interesami narodowymi, związanymi ze strzeżeniem niepodległości i nienaruszalności terytorium, co w myśl art. 5 Konstytucji jest obowiązkiem Rzeczypospolitej.

5. Projektowane rozwiązanie jest zasadniczo sprzeczne z koncepcją państwa wyrażoną w art. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym państwo jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli polskich, nie zaś wszystkich obywateli wszystkich krajów, albo obywateli polskich i cudzoziemców. Owszem, zgodnie z preambułą „jesteśmy świadomi potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej”, ale to nie oznacza, że cudzoziemcy ze wszystkich krajów świata mogą w Polsce zakładać stowarzyszenia. Tego rodzaju globalizacja Polski stwarza zagrożenie dla jej suwerenności. Projektowane rozwiązanie jest ahistoryczne. Prawo tworzenia stowarzyszeń nie może być oderwane od dawnych i nowych doświadczeń europejskich. Racjonalny ustawodawca nie może ignorować istniejących zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego, które nie mogą być nieznane projektodawcy.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny „Konstytucja tworzy przesłanki dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, w którym właśnie obywatele, zorganizowani w różnych strukturach formalnych (partie polityczne, stowarzyszenia, organizacje społeczne, fundacje) realizują swoje cele wpływając na sprawy publiczne. (...) Konstytucyjne ramy modelu społeczeństwa obywatelskiego zawarte są w przepisach art. 11-13 Konstytucji, ze szczególnym uwzględnieniem art. 12 Konstytucji. To właśnie związek art. 12 z art. 4 Konstytucji określa demokratyczny charakter państwa i społeczeństwa”⁶.

Zgodnie z projektem stowarzyszenia cudzoziemskie, samodzielnie określające swoje cele, mają „prawo wypowiedania się w sprawach publicznych”. W doktrynie wyrażono przekonanie, że prawo to znajduje

⁶ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 11/03.

legitymację w zasadzie suwerenności narodu⁷, który – w myśl wstępu do Konstytucji - stanowią obywatele Rzeczypospolitej. Przyznanie tego prawa cudzoziemcom wymagałoby zatem wskazania uzasadniającej je reguły ustrojowej. Żadna wartość konstytucyjna nie przemawia za tym, żeby w polskiej debacie publicznej poprzez działalność stowarzyszeń wypowiedali się cudzoziemcy nie mieszkający w Polsce. Tego rodzaju rozwiązanie może ułatwić zainteresowanym wykluczoną przez prawo międzynarodowe, choć przecież praktykowaną, ingerencję w wewnętrzne sprawy konkretnego państwa, w tym przypadku Polski. Prawo o stowarzyszeniach ma obowiązywać w dłuższej perspektywie i powinno uwzględniać wszystkie konsekwencje projektowanej zmiany. W tym przypadku potencjalne konsekwencje negatywne przeważają nad ewentualnymi korzyściami.

Projektowane rozwiązanie umożliwi stowarzyszeniom cudzoziemskim aktywny udział w kampaniach wyborczych, pozwalając na łatwe obejście art. 25 ust. 1 ustawy o partiach politycznych⁸, w myśl której partii politycznej mogą być przekazywane środki finansowe jedynie przez obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej. W świetle art. 84 Kodeksu wyborczego⁹ stowarzyszenia cudzoziemskie będą mogły – inspirując wyborców do tworzenia komitetów wyborczych - zgłaszać kandydatów w wyborach do Sejmu i do Senatu oraz do Parlamentu Europejskiego. Tworząc samodzielnie komitety wyborcze stowarzyszenia cudzoziemskie będą mogły zgłaszać kandydatów i prowadzić kampanię wyborczą na ich rzecz w wyborach do organów stanowiących samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójta.

W doktrynie zwrócono uwagę, że „ustawodawcze przyznanie praw wyborczych nie-obywatelom można postrzegać jako naruszenie Konstytucji”¹⁰. Rozwiązanie polegające na stworzeniu stowarzyszeniom cudzoziemskim

⁷ Por. P. Sarnecki: Prawo o stowarzyszeniach, Warszawa 2007, s. 26.

⁸ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, t.j. Dz. U. z 2011 r., Nr 155, poz. 924.

⁹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112, ze zm.

¹⁰ Por. L. Garlicki: *ibidem*, s. 4.

możliwości kształtowania składu organów wykonawczych i stanowiących samorządu terytorialnego może spowodować ryzyko konfliktów na tle historycznym związanych ze sporami o tożsamość lokalną. Mogłoby się okazać, że stowarzyszenia cudzoziemskie utrudnią Prezydentowi RP realizację określonego w ustawie zasadniczej obowiązku, który Trybunał Konstytucyjny sprecyzował jako „zadanie Prezydenta stania na straży nienaruszalności i niepodzielności terytorium państwa polskiego”¹¹. Zdaniem Trybunału chodzi o zobowiązanie Prezydenta „do przeciwdziałania wszelkim próbom cesji najmniejszej choćby części obszaru terytorialnego Polski, w tym również wód terytorialnych. Oznacza to także zapobieganie politycznej dezintegracji terytorium Polski, powstawaniu zróżnicowanych porządków publicznych, wykraczających poza konstytucyjnie dopuszczalną decentralizację władzy. Dotyczy także przeciwdziałania podejmowaniu prób wprowadzenia autonomii terytorialnej oraz dążeniom do federalizacji Polski. Zadanie to służy staniu na straży suwerenności państwa i czuwaniu nad jego bezpieczeństwem”¹². Minimum minimorum wykonania tego obowiązku to unikanie rozwiązań prawnych, których konsekwencje we wskazanym przez Trybunał Konstytucyjny zakresie ryzyka trudno jednoznacznie ocenić. Cofnięcie raz udzielonego przyzwolenia na działalność stowarzyszeń cudzoziemskich może okazać się trudne i bardziej kłopotliwe, aniżeli powstrzymanie się od wprowadzania tego rodzaju rozwiązania.

Projekt rezygnuje z udziału w postępowaniu rejestrowym organu nadzorującego uznając, że „w nowej rzeczywistości ustrojowej nie ma konieczności utrzymywania nadzoru prewencyjnego ze strony właściwych organów administracyjnych”¹³. Projektodawca formułuje tę tezę zezwalając jednocześnie na prowadzenie w Polsce działalności stowarzyszenia cudzoziemskiego, które np. może dążyć do oderwania od Polski części jej

¹¹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. Kpt 2/08.

¹² Ibidem.

¹³ Tak na s. 12 uzasadnienia projektu ustawy.

terytorium albo do propagowania w Polsce islamskiego prozelityzmu. Zgodnie z projektem sąd ma zastosować szybką ścieżkę rejestracji opartej „wyłącznie o weryfikację wniosku założycieli” (a więc według art. 12 projektu: wniosek o wpis, statut, lista założycieli z podpisami, protokół z wyboru komitetu założycielskiego albo władz, informacja o adresie siedziby). Sąd odmawia wpisu stowarzyszenia do rejestru, jeżeli „nie spełnia ono warunków określonych w ustawie”, a więc w Prawie o stowarzyszeniach, w którym – w przepisach odnoszących się do rejestracji - nie ma jednak odpowiednika klauzuli porządku publicznego, choćby w kształcie znanej procedury cywilnej. Nie ma w projekcie przesłanek do oceny, czy projektowane stowarzyszenie nie będzie zagrażać konstytucyjnym zasadom porządku prawnego, chyba że za podstawę do formułowania tego rodzaju oceny zostanie uznana preambuła do ustawy. Celem ustawy jest – w myśl preambuły - umożliwienie „każdemu, bez względu na przekonania, prawa czynnego uczestniczenia w życiu publicznym i wyrażania zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań”. Preambuła stanowi jednak o wolności zrzeszania się zgodnie z Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych, który dopuszcza ograniczenia w zasadzie analogiczne do przewidzianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenia dotyczące powoływania i działania stowarzyszeń zawarte są także w art. 13 Konstytucji i dotyczą organizacji o szczególnych założeniach ideowych (nazizm, faszyzm, komunizm), pewnych zakładanych lub praktykowanych metodach działania (totalitaryzm, stosowanie przemocy) oraz swoistych aspektach struktury organizacyjnej (utajnienie)¹⁴.

Skoro preambuła do ustawy zakłada istnienie granic wolności zrzeszania się – w istocie wbrew deklarowanemu w tekście preambuły zapewnieniu, że wolność ta przysługuje „bez względu na przekonania” – to nie znajduje racjonalnego uzasadnienia rezygnacja z udziału w postępowaniu rejestrowym

¹⁴ Tak P. Sarnecki: op. cit., s. 22.

organu nadzorującego. Tego rodzaju udział jest uzasadniony wobec dopuszczenia do organizowania stowarzyszeń cudzoziemskich.

6. W uzasadnieniu projektu podkreślono jego zgodność w opiniowanej kwestii z rekomendacją Komitetu Ministrów Rady Europy. Jak wskazują doświadczenia – choćby ostatnie – nie wszystkie europejskie pomysły są bezpieczne dla Europy. Nie jest też jasne, w których krajach członkowskich Rady Europy (np. w Niemczech, we Francji, w Wielkiej Brytanii, we Włoszech, w Norwegii, czy na Ukrainie) Polacy nie mieszkający tam i nie będący obywatelami tych krajów, ale mający polskie obywatelstwo i miejsce zamieszkania w Polsce, założyli stowarzyszenia samodzielnie zgłaszające kandydatów w wyborach lokalnych albo promujące polskość w konkretnych miejscowościach lub regionach.

Trzeba podkreślić, że powołany w uzasadnieniu 22 punkt Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy¹⁵ nie wymaga zmiany istniejącego stanu prawnego. W punkcie tym stwierdzono jedynie, że zdolność do przystąpienia do organizacji pozarządowej nie powinna być niesłusznie (niewłaściwie) ograniczana („unduly restricted”) przez prawo jako przedmiot zakazu lub nieuzasadnionej dyskryminacji („unjustified discrimination”) i powinna być określona przede wszystkim przez statuty zainteresowanych organizacji pozarządowych. Ograniczenie ustawowe zgodne z Konstytucją, z którym przecież mamy obecnie do czynienia, z pewnością nie jest ograniczeniem należącym do kategorii „unduly”.

7. Z powyższych względów należy uznać tezy opinii za uzasadnione.

¹⁵ Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe.

OPINIA

o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o stowarzyszeniach (ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r.) i niektórych innych ustaw

Przygotowany po 25 latach funkcjonowania ustawy o stowarzyszeniach projekt jej zmiany należy generalnie ocenić pozytywnie. W proponowanych regulacjach można dostrzec próbę rozwiązania wątpliwości i problemów, jakie pojawiły się na tle funkcjonowania dotychczasowych przepisów. Zmiany spowodowane są także zacieśniającą się współpracą w ramach Unii Europejskiej i dążeniem organów Unii do stworzenia dla każdego warunków wolnego zrzeszania się.

I.

Zmiany o charakterze podstawowym, które należy ocenić jako pozytywne:

1. **Zakres podmiotowy prawa o stowarzyszeniach rozszerzono** w art. 1 ustawy zastępując sformułowanie „obywatele polscy” terminem „każdy”. Dotychczasowe przepisy pozwalały osobom nieposiadającym polskiego obywatelstwa, niezamieszkującym na terenie RP jedynie na przystępowanie do stowarzyszeń bez możliwości ich zakładania i to tylko wówczas, gdy statut danego stowarzyszenia taką możliwość przewidywał. Zapewnienie każdemu wolności zrzeszania się w stowarzyszeniach, także cudzoziemcom w pełnym zakresie (a zatem także prawa do zakładania stowarzyszeń) jest realizacją art. 58 Konstytucji RP oraz między innymi Rekomendacji Komitetu Ministrów państw członkowskich Rady Europy z dnia 10 października 2007 r. Rozwiązaniem prawidłowym jest pozostawienie prawa do zrzeszania się wyłącznie dla osób fizycznych, udział zaś osób prawnych ograniczający do tzw. członkostwa wspierającego (art. 1 pkt 2 i 5 projektu).
2. **Uporządkowano problem wynagradzania członków władz stowarzyszeń za pełnienie swych funkcji oraz zatrudniania członków stowarzyszenia jako pracowników** przez wprowadzenie wyraźnej regulacji stanowiącej o takiej możliwości, co przecina dotychczasowe spory i zapewne pozwoli zwiększyć efektywność funkcjonowania stowarzyszeń (art. 1 pkt 3 projektu).
3. **Zmniejszona została liczba osób wymaganych do założenia stowarzyszenia posiadającego osobowość prawną z dotychczasowych 15 do 7** oraz umożliwiono wybór władz przed rejestracją (art. 1 pkt 6 projektu). Rozwiązanie to jest wzorowane na innych systemach prawnych państw europejskich a jednocześnie zapewnia wystarczającą liczbę osób gwarantującą powołanie władz.
4. **Wprowadzono uprawnienie członków stowarzyszenia do składania wniosków o uchylenie uchwały walnego zebrania stowarzyszenia**, rozstrzygając wątpliwości jakie występowały w praktyce i zrównując możliwość zaskarżania uchwał organu stowarzyszenia z podobnymi rozwiązaniami w innych podmiotach (np. spółkach, spółdzielniach).
5. **Zrezygnowano z prewencyjnego wypowiedzania się w przedmiocie wniosku o wpis stowarzyszenia do KRS przez organ nadzoru przed rozstrzygnięciem i w związku z**

tym termin instrukcyjny na rozpoznanie wniosku skrócono do 7 dni od daty wpływu wniosku do sądu (art. 1 pkt 11 projektu).

6. **Uregulowano wyraźnie kwestię podmiotowości prawnej stowarzyszenia zwykłego** nadając nowe brzmienie art. 40 (art. 1 pkt 22 projektu). Według projektu stowarzyszenie zwykłe **uzyska tzw. ułomną (ostatnio częściej określaną jako niepełną) osobowość prawną. Jest to zdecydowanie jedna z ważniejszych zmian** – porządkująca dotychczasowy niejasny stan prawny. Ułomne (niepełne) osoby prawne są już zakorzenione wyraźnie w naszym systemie prawnym (np. spółki osobowe prawa handlowego, wspólnota mieszkaniowa) i zastosowanie tej konstrukcji do stowarzyszenia zwykłego rozwiąże wiele problemów związanych z funkcjonowaniem stowarzyszenia zwykłego, dokonywaniem czynności prawnych i określeniem ich skutków. Uregulowano także zawężenie przedmiotu działalności przez nadanie nowego brzmienia art. 42 ustawy o stowarzyszeniach – **wyłączając** w stosunku do stowarzyszeń zwykłych możliwość prowadzenia działalności gospodarczej, odpłatnej działalności pożytku publicznego. Wprowadza się także ograniczenia organizacyjne – stowarzyszenia zwykłe nie mogą powoływać terenowych jednostek organizacyjnych oraz zresztać osób prawnych.

Jednocześnie projektuje się wprowadzenie ewidencji stowarzyszeń zwykłych prowadzonej przez organ nadzoru właściwy ze względu na siedzibę stowarzyszenia.

II Regulacje o charakterze podstawowym, które należy ocenić jako kontrowersyjne.

1. Przedłożony projekt utrzymuje i nawet rozwija tzw. „**podwójną osobowość prawną**”, a mianowicie stowarzyszenie może powoływać jednostki terenowe (nowy art. 10a) i przesądzić w statucie o uzyskaniu przez nie osobowości prawnej (proponowany art. 10a ust.2). Osobą prawną jest zarówno stowarzyszenie jak i jego jednostka terenowa, która jednak nie ma pełnej samodzielności prawnej. Konstrukcja ta miała ułatwić stowarzyszeniu sprawowanie funkcji kontrolnej nad jednostkami terenowymi a jednocześnie ustanowić odpowiedzialność majątkową jednostki za jej działania. Rozwiązanie to było w piśmiennictwie krytykowane z dwóch podstawowych przyczyn. Po pierwsze generalnie na podstawie art. 33 kodeksu cywilnego to przepis prawny przesądza o przyznaniu osobowości prawnej, a w przypadku jednostki terenowej stowarzyszenia oprócz przepisu konieczna jest czynność prawna podmiotu. Po drugie zakres posiadania tej zdolności, w szczególności zasady zaciągania zobowiązań i sposób reprezentacji zależy od jednostki macierzystej i postanowień w konkretnych przypadkach, co może powodować trudności w praktyce. Przykład tych trudności znajdujemy już w uzasadnieniu projektu ustawy, w którym na s. 10 wskazano, że konsekwencją ukształtowania szczegółowo w projekcie sytuacji jednostek terenowych jest okoliczność, że „Proponowana w art. 17 ust.4 zmiana przewiduje wyłączne prawo zarządu stowarzyszenia do reprezentacji terenowej jednostki w postępowaniu rejestrowym” (s. 10 uzasadnienia omawianego projektu). Jednakże, być może wbrew intencji projektodawcy takiego wniosku absolutnie nie można wyciągnąć z całego art. 17 w nowym brzmieniu. Z nowelizowanego art. 17 wynika jedynie, że wniosek o wpis jednostki terenowej i o jej wykreślenie może złożyć jednostka macierzysta, która zresztą jest dwojako określona – w ust. 5 jako „zarząd stowarzyszenia”, zaś w ust. 4 jako „stowarzyszenie”. Oczywiście, że organem działającym za stowarzyszenie jest jego

zarząd, ale nie jest to prawidłowa metoda legislacji. Dodatkowo zauważyć należy, że dano stowarzyszeniu prawo do złożenia dwóch, można powiedzieć „granicznych” wniosków rejestrowych – czyli o wpis podmiotu i o jego wykreślenie, natomiast kompletnie pominięto, że w toku funkcjonowania rejestru można dokonywać wielu wpisów i wykreśleń różnych okoliczności choćby np. zmiany składu zarządu czy adresu i tej kwestii nie uregulowano, czyli od razu powstaje wątpliwość, kto jest uprawniony do złożenia tych wniosków – zarząd stowarzyszenia, czy jednostki terenowej, bo uprawnienie do reprezentacji przy tych czynnościach nie wynika z art. 17 ustawy.

2. Kolejny problem powstaje na tle art. 17 ust. 3 i 4, ponieważ przepis ten nie odróżnia dwóch aspektów rejestru, a mianowicie kolejnych postępowań o wpis określonych okoliczności oraz prowadzenia rejestru dla określonego podmiotu, co jest pewną czynnością ciągłą. Przesądono o tym, że wpisu jednostki terenowej dokonuje sąd właściwy dla stowarzyszenia, ale nie postanowiono, który sąd rejestrowy będzie właściwy dla prowadzenia akt rejestrowych i dokonywania kolejnych wpisów. Jeżeli ma to być sąd właściwy według miejsca siedziby stowarzyszenia, to przepis powinien zawierać treść: „W sprawach rejestrowych terenowej jednostki organizacyjnej sądem właściwym jest sąd miejsca siedziby stowarzyszenia.” Rozwiązanie to odbiega generalnie od zasad obowiązujących do chwili obecnej w postępowaniu rejestrowym, ale można zrozumieć intencje projektu, wszakże pod warunkiem, że przepis będzie prawidłowo sformułowany.

III.

Zmiany dotyczące KRASP:

Zgodnie z art. 5 projektu art. 54.3 ustawy o szkolnictwie wyższym otrzyma nowe brzmienie, zgodnie z którym do konferencji rektorów stosuje się art. 10 ust.1, 10a ust 1 pkt 1 i 2, art. 11, art. 25, art. 28 i art. 29 oraz art. 33-39 ustawy prawo o stowarzyszeniach.

1. W art. 5 projektu przewidziano, że do KRASP stosuje się odpowiednio art. 10 ust.1. oraz art. 10a ust. 1 pkt 1 i 2. Z niejasnych przyczyn pominięto art. 10 ust.2. Przecież skoro art. 10a dotyczy terenowych jednostek organizacyjnych, to powinien być ogólny przepis dopuszczający ich tworzenie. W obecnym brzmieniu ustawy przewidziane jest odpowiednie stosowanie art. 10 ust. 1 i 2 prawa o stowarzyszeniach. Do chwili obecnej KRASP nie ma jednostek terenowych, być może zatem problem ten jest bez większego znaczenia, jednak gdyby takie jednostki zostały powołane, to powinny być uwzględnione w statucie zasady tworzenia oraz zniesienia terenowej jednostki organizacyjnej oraz struktura organizacyjną terenowej jednostki organizacyjnej.
2. Art. 11 ustawy o stowarzyszeniach w nowym brzmieniu, który będzie miał zastosowanie do KRASP przewiduje, że do władz mogą być wybierani tylko jego członkowie z wyłączeniem członków wspierających (projektowany nowy ustęp 4 w art. 11 ustawy o stowarzyszeniach). Dodany ustęp 5 w art. 11 stanowi, że przynajmniej jeden z członków zarządu upoważniony do zaciągania zobowiązań w imieniu stowarzyszenia musi posiadać miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ustęp 5 ma związek z dopuszczeniem możliwości tworzenia stowarzyszeń przez osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego i jak należy przypuszczać w zakresie KRASP będzie miał marginalne znaczenie.

3. W art. 25 ustawy ograniczono uprawnienia organu nadzorującego do kontroli zgodności działania stowarzyszenia z przepisami prawa i postanowieniami statutu oraz przewidziano obowiązek wskazania uzasadnienia żądania niezbędnych wyjaśnień od władz stowarzyszenia, co ma zapobiec nieuzasadnionej ingerencji w działalność stowarzyszenia.
4. Uprawnienia organu nadzorującego opisane w zmienionej treści art. 28 jest wynikiem zmiany art. 10 oraz dodania art. 10a i nie ma zasadniczych konsekwencji merytorycznych.
5. Art. 29 oraz 33-39 – nie ulegają zmianie.

IV.

Uwagi szczegółowe:

Ustawa o stowarzyszeniach jest aktem prawnym uchwalonym w 1989 roku i już po jej uchwaleniu w zakresie postępowania rejestrowego została dokonana generalna zmiana polegająca na wprowadzeniu Krajowego Rejestru Sądowego ustawą z dnia 20 sierpnia 1997 (Dz.U. z 2013 poz.1203 ze zm.) oraz Działu VI Tytułu II Księgi drugiej Kodeksu postępowania cywilnego pt. Postępowanie rejestrowe. W związku z tym, w postępowaniu cywilnym wyraźnie sformułowano definicję ustawową sądu rejestrowego (art. 694² kpc) oraz postępowania rejestrowego (art. 694¹ § 1 kpc). Zmiany te obowiązują od 1.01.2001 roku. W związku z tym niektóre przepisy ustawy o stowarzyszeniach zawierają regulacje sprzeczne z kodeksem postępowania cywilnego. Chodzi tu o przepisy ustawy o stowarzyszeniach dotyczącej określenia sądu oraz rodzaju postępowania w którym rozstrzygane są sprawy przewidziane przez tę ustawę.

Niewątpliwie wadliwą regulację zawiera art. 32, który brzmi – Wnioski o których mowa w art. 29 ust.1 i art. 31 sąd rozpoznaje na rozprawie w postępowaniu nieprocesowym – rejestrowym. W projekcie, w dodanym art. 11a ust. 5 znajdujemy podobne rozwiązanie, a mianowicie przewiduje się, że wniosek o uchylenie niezgodnej z prawem lub statutem uchwały sąd rozpoznaje w postępowaniu rejestrowym. Oba te przepisy są nieprawidłowo zredagowane z następujących przyczyn:

- a) Postępowanie nieprocesowe oraz postępowanie rejestrowe będące rodzajem postępowania nieprocesowego jest uregulowane w kodeksie postępowania cywilnego i wszelkie inne ustawy przewidujące przekazanie sprawy do rozstrzygnięcia w tym postępowaniu muszą zawierać regulacje zgodne z k.p.c. W art. 694¹ §1 k.p.c. jest podana ustawowa definicja postępowania rejestrowego, a mianowicie **postępowaniem rejestrowym jest postępowanie o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego**. K.p.c. konstruuje pojęcie postępowania rejestrowego sensu stricto - o wpis do KRS oraz pojęcie postępowania rejestrowego sensu largo – o wpis do innych rejestrów sądowych (np. rejestru zastawów, czy rejestru dzienników i czasopism). W związku z tym z pewnością nie są postępowaniem rejestrowym postępowania związane z rejestrami ale należące do postępowań zaliczanych w piśmiennictwie powszechnie do postępowań nazywanych pomocniczymi lub nadzorczymi, np. w przedmiocie wydania zgody na zbycie udziałów czy ustalenia ceny zbycia udziału w spółce z o.o. (art. 182 § 3 i 4 ksh). Podobnymi postępowaniami nadzorczo – pomocniczymi są także postępowania określone we

wskazanych wyżej regulacjach ustawy o stowarzyszeniach. Są to postępowania toczące się przed sądem rejestrowym, ale w „zwykłym” postępowaniu nieprocesowym.

Powołane zatem przepisy powinny mieć brzmienie następujące:

art. 11a .5 Wniosek o uchylenie niezgodnej z prawem lub statutem uchwały rozpoznaje sąd rejestrowy w postępowaniu nieprocesowym na rozprawie.

art. 32 Wnioski o których mowa w art. 29 ust.1 i art. 31 sąd rejestrowy rozpoznaje w postępowaniu nieprocesowym na rozprawie.

- b) Analogiczne rozwiązania przewidziane są w różnych aktach prawnych, przykładowo w kodeksie spółek handlowych i ustawie o fundacjach i tam właśnie przepisy odsyłają wyraźnie do sądu rejestrowego i postępowania nieprocesowego.

dr Anna Barańska

Wydział Prawa i Administracji UŁ