

Hubert Izdebski*

**Prawo o stowarzyszeniach w aktualnych
uwarunkowaniach społecznych i prawnych.
Z doświadczeń prac nad projektem nowelizacji
w latach 2009–2015**

W dniu 25 września 2015 r. Sejm uchwalił, po ponad ośmiu miesiącach prac nad projektem wniesionym przez Prezydenta RP¹, zapoczątkowanych pierwszym czytaniem na posiedzeniu plenarnym w dniu 15 stycznia 2015 r., ustawę o zmianie ustawy – Prawo o stowarzyszeniach oraz niektórych innych ustaw, do której Senat nie wniósł poprawek. Ustawa została podpisana przez Prezydenta w dniu 26 października 2015 r. – i wchodzi ona w życie zasadniczo po upływie sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia.

Celem niniejszego opracowania jest nie tyle samo przedstawienie toku prac, które doprowadziły do uchwalenia ustawy z dnia 25 września 2015 r., czy też analiza jej poszczególnych rozwiązań na tle dotychczasowego stanu prawnego w sferze stowarzyszeń, ile wskazanie podstawowych problemów, które wystąpiły w toku prac, prowadząc do rozbieżności stanowisk, a w pewnym zakresie, właśnie ze względu na rozbieżność stanowisk, do pominięcia właściwych im rozwiązań czy to na etapie przedparlamentarnym, czy w wyniku prac parlamentarnych.

*

Należy zaznaczyć, że ustawa z dnia 25 września 2015 r. jest dziewiątą nowelizacją ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach², pierwszego bezpośredniego prawnego efektu ustaleń Okrągłego Stołu z 1989 r., otwierających, także w kategoriach formalnych, proces głębokich przemian, które są określane jako transformacja ustrojowa. Od nowelizacji dotychczasowych³ różni się ona zarówno zakresem i głębokością zmian (aczkolwiek nie

* Prof. zw. dr hab. prawa, profesor na Wydziale Prawa SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny.

¹ Sejm VII kadencji, druk nr 3019.

² Dz.U. 2001, nr 79, poz. 855 z późn. zm.

³ Kolejno, Dz.U. 1990, nr 14, poz. 86; 1996, nr 27, poz. 118; 1997, nr 121, poz. 769;

tak znacznymi jak proponowane w projekcie), jak i wyjątkowo długim i intensywnym czasem jej wypracowywania. Poza pierwszą ze zmian Prawa o stowarzyszeniach⁴, wprowadzoną w nowych okolicznościach politycznych niecały rok po uchwaleniu Prawa o stowarzyszeniach, zmiany dokonywane w tej ustawie były pochodną zmian w innych aktach normatywnych. Odnosi się to także do zmian o istotniejszym znaczeniu – takich jak zmiana, w związku z reformą samorządu terytorialnego, organu nadzorującego, którym stał się, poza stowarzyszeniami jednostek samorządu terytorialnego, starosta zamiast wojewody (w 1998 r.), jak również zmiana sposobu rejestrowania stowarzyszeń w związku z uchwaleniem przepisów o Krajowym Rejestrze Sądowym (w 1997 r. – z mocą obowiązującą od 2001 r.).

Omawiana nowelizacja jest natomiast wyrazem przekonania o potrzebie dostosowania, choć tylko w niezbędnym zakresie, Prawa o stowarzyszeniach – po 25 latach jego funkcjonowania – „do szeregu zmian społecznych, w tym w sposobie działania, oczekiwaniach i strukturze sektora organizacji pozarządowych, przy otwarciu Polski na Europę i świat, wyrażonym m.in. przez akcesję najpierw do Rady Europy, a następnie do Unii Europejskiej”⁵.

Projekt wniesiony przez Prezydenta stanowił efekt, z jednej strony, prób podjętych przez Senat w 2009 r. w związku z dwudziestolecie funkcjonowania Prawa o stowarzyszeniach, z drugiej strony, wobec braku satysfakcjonujących wyników tych prób, inicjatyw środowiska organizacji pozarządowych, które podjęły w 2011 r. na portalu ngo.pl dyskusję nad wypracowywanymi w ich ramach propozycjami zmian w Prawie o stowarzyszeniach, instytucjonalnie przeniesioną w 2012 r. do Kancelarii Prezydenta⁶.

Senat najpierw wyraził zainteresowanie odpowiednio gruntowną nowelizacją ustawy, w związku z czym zwrócił się do ekspertów o wskazanie koniecznych zmian. Piszący te słowa w opinii z 20 stycznia 2009 r. wskazał – w związku z „oczywistą potrzebą poddania rewizji tych przepisów Prawa

1998, nr 106, poz. 668; 2003, nr 96, poz. 874; 2004, nr 102, poz. 1055; 2007, nr 112, poz. 766; 2011, nr 112, poz. 654.

⁴ W jej wyniku zniesiono ostatecznie instytucję stowarzyszeń wyższej użyteczności oraz wprowadzono, poprzez stworzenie możliwości posiadania osobowości prawnej przez terenowe jednostki organizacyjne stowarzyszeń, tzw. podwójną osobowość prawną, problemy związane z którą były przedmiotem dyskusji w toku ostatnich prac.

⁵ Uzasadnienie projektu ustawy (druk nr 3019), s. 1.

⁶ O założeniach i dalszych pracach w ich zakresie jest mowa w uzasadnieniu projektu Prezydenta oraz w pkt 2 *Podsumowania prac Zespołu ds. Rozwiązań Finansowych i Prawnych w zakresie Działalności Społecznej i Obywatelskiej Kancelarii Prezydenta RP. Lata 2011–2015*, <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci.ngo.pl/pub> [dostęp: 6.11.2015].

o stowarzyszeniach, które miały rację bytu w okresie ‘autarkizmu prawnego, właściwego okresowi powstania tej ustawy’ – wprowadzenia: możliwości zrzeszania się w stowarzyszeniach (nie tylko jako członków wspierających) także osób prawnych oraz tzw. ułomnych osób prawnych (tj. jednostek organizacyjnych, o których mowa w art. 33¹ Kodeksu cywilnego)⁷; uznania, że prawo do zrzeszania się w stowarzyszenia poddane prawu polskiemu, jako prawo człowieka, a nie jako prawo obywatela, obejmuje także obcokrajowców niezamieszkałych na terytorium RP; zmniejszenia minimalnej liczby założycieli stowarzyszenia posiadającego osobowość prawną; doprecyzowania statusu terenowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną w ramach tzw. podwójnej osobowości prawnej w stowarzyszeniu; zrezygnowania z uczestnictwa organu nadzorującego (tj. z reguły starosty) w postępowaniu rejestrowym, aby zrównać w tym zakresie stowarzyszenia z fundacjami, jak również wzmocnienia statusu stowarzyszeń zwykłych.

Następnie, już po rocznicy dwudziestolecia Prawa o stowarzyszeniach, zdecydowano się jednak na stworzenie projektu całkowicie nowego unormowania, odnoszącego się również co najmniej pośrednio do innych prawnych form realizacji prawa do zrzeszania się, czego skutkiem było wniesienie przez grupę senatorów w dniu 10 listopada 2010 r. projektu ustawy o zrzeszeniach⁸. Prawo do zrzeszania się w zrzeszeniach (a nie tylko samo prawo tworzenia zrzeszeń) zapewniano w tym projekcie osobom fizycznym posiadającym pełną zdolność do czynności prawnych (co oznaczałoby wyłączenie możliwości funkcjonowania organizacji harcerskich i innych zbliżonych organizacji młodzieżowych) oraz osobom prawnym i ułomnym osobom prawnym – uznając 3 za wystarczającą liczbę założycieli i członków. Projekt wprowadzał nową klasyfikację zrzeszeń: stowarzyszenia (posiadające osobowość prawną) i stowarzyszenia zwykłe (posiadające zdolność prawną) – obie formy wpisywane do Krajowego Rejestru Sądowego oraz zrzeszenia nierejestrowe i porozumienia partnerskie, wpisywane do odrębnej krajowej ewidencji, ale tylko w razie korzystania ze środków publicznych i środków ze zbiorów publicznych (porozumienie mogłyby zawrzeć już dwa podmioty). Następstwem krytyki, ze strony zarówno przedstawicieli organów państwowych, jak i organizacji pozarządowych, wykazującej różne wady projektu senackiego, w tym konieczność wprowadzenia zmian w kilkudziesięciu aktach prawnych, został on w dniu 3 marca 2011 r.

⁷ Kategorię tę analizuje E. Hadrowicz, *Ułomne osoby prawne*, Płock 2011, zaliczając zresztą do niej, inaczej niż na ogół czyni się to w doktrynie, także stowarzyszenia zwykłe.

⁸ Senat VII kadencji, druk nr 1028.

wycofany przez inicjodawców⁹ – i, co więcej, nie wywarł wyraźniejszego wpływu na dalsze prace legislacyjne, tym razem już w pełni ograniczone do niezbędnej nowelizacji Prawa o stowarzyszeniach, zgodnie z powołanymi założeniami z 2011 r.

Prace w Kancelarii Prezydenta były prowadzone w ramach Zespołu ds. Rozwiązań Finansowych i Prawnych w zakresie Działalności Społecznej i Obywatelskiej, któremu przewodniczył doradca Prezydenta Henryk Wujec, przez powołaną przez Zespół grupę roboczą ds. stowarzyszeń; w pracach obydwu ciał uczestniczyli przedstawiciele różnych organizacji pozarządowych, przedstawiciele Ministerstw: Pracy i Polityki Społecznej oraz Sprawiedliwości, jak również eksperci, w tym piszący te słowa, który wspomagał również Henryka Wujca jako przedstawiciela Prezydenta w postępowaniu legislacyjnym w Sejmie.

Szczególne znaczenie w pracach Zespołu i grupy miały założenia nowelizacji, przedstawione w dniu 2 lutego 2014 r. przez Ogólnopolską Federację Organizacji Pozarządowych – które stały się podstawą ostatecznych prac, prowadzących do sporządzenia powołanego projektu Prezydenta. Głównymi postulatami przedstawicieli „trzeciego sektora” były w szczególności: uproszczenie i skrócenie okresu rejestracji stowarzyszeń, w tym zniesienie udziału organu nadzorującego w tym procesie, zmniejszenie minimalnej liczby założycieli stowarzyszenia posiadającego osobowość prawną, wzmocnienie uprawnień członków stowarzyszenia, w tym do zaskarżania uchwał organów, dopuszczenie (do tej pory na ogół kwestionowanej przez organy nadzorujące i sądy) możliwości zatrudniania członków zarządu w ramach odpowiednich postanowień statutu, zwiększenie uprawnień stowarzyszeń zwykłych, wyraźne nadanie stowarzyszeniom zwykłym statusu ułomnych osób prawnych wraz ze zwiększeniem możliwości pozyskiwania przez nie środków finansowych oraz wprowadzenie możliwości łączenia i przekształcania się stowarzyszeń.

Jak widać, sektor pozarządowy nie wykazywał szczególnego zainteresowania kwestią prawa zrzeszania się osób prawnych. Z góry zatem przyjęto, nie negując potrzeby znalezienia adekwatnego rozwiązania, że tę kwestię podejmie się w trakcie i tak przewidywanego przygotowania kolejnej nowelizacji – po to, by nie podejmować jednocześnie zbyt wielu zagadnień. W rezultacie, została ona pominięta w projekcie Prezydenta. Z kolei za najważniejsze w tym projekcie, jak wynika z jego uzasadnienia, uznano przede wszystkim: wprowadzenie w przepisach ogólnych ustawy zmiany powtarzającej konstytucyjną

⁹ Senat VII kadencji, druk nr 1028W.

gwarancję wolności zrzeszania się – i to prawa każdego, a nie tylko obywateli; wprowadzenie regulacji stanowiącej o możliwości wynagradzania członków władz stowarzyszeń za pełnienie swych funkcji; zmniejszenie do siedmiu ilości osób wymaganych do założenia stowarzyszenia z osobowością prawną i umożliwienie wyboru władz przed rejestracją; uporządkowanie i uściślenie regulacji terenowych jednostek organizacyjnych stowarzyszeń; wprowadzenie ustawowego uprawnienia członków do wnioskowania o uchylenie uchwał walnego zebrania; rezygnacja z udziału organu nadzorującego w postępowaniu rejestrowym wraz z doprecyzowaniem kompetencji nadzorczych; wprowadzenie możliwości zawieszania działalności statutowej i przekształcania stowarzyszeń i wreszcie przyznanie stowarzyszeniom zwykłym zdolności prawnej oraz wprowadzenie ewidencji stowarzyszeń zwykłych.

W wyniku prac parlamentarnych nie tylko przeredagowano, czasem znacznie (w tym faktycznie rezygnując z tradycyjnej instytucji komitetu założycielskiego), wiele przepisów proponowanych przez Prezydenta, ale i zrezygnowano z istotnych propozycji: uznania prawa do zrzeszania się w stowarzyszeniach, poczynając od prawa ich tworzenia, za prawo każdego, a więc również cudzoziemców niemających miejsca zamieszkania na terytorium RP, uregulowania kwestii zaskarżenia do sądu uchwały stowarzyszenia przez jego członka, jak również wprowadzenia możliwości zawieszania działalności stowarzyszenia, a także możliwości przekształcania stowarzyszeń, z wyjątkiem przekształcenia stowarzyszenia zwykłego w stowarzyszenie posiadające osobowość prawną. Rezygnacja nastąpiła pod wpływem głosów krytycznych – tylko po części pochodzących od posłów czy przedstawicieli organizacji pozarządowych, głównie bowiem przedstawianych na bieżąco przez, regularnie uczestniczących w pracach podkomisji i komisji, przedstawicieli Ministra Sprawiedliwości, wskazanego jako przedstawiciel Rządu w pracach nad projektem; warto przy tym zwrócić uwagę na fakt braku oficjalnego stanowiska Rządu przez cały czas prac.

Przedmiotem dalszych rozważań będą – obok wspomnianej już kwestii prawa osób prawnych do zrzeszania się w stowarzyszeniach – przede wszystkim kwestie, w których zdecydowano się nie wprowadzać rozwiązań zaproponowanych przez Prezydenta, a rozwiązanie których wypracowano z silnym udziałem zainteresowanych reprezentantów „trzeciego sektora”. Ze względu na wysuwanie różnych pomysłów i postulatów pominięte jednak zostaną merytoryczne kwestie dotyczące, nieunormowanych w tekście ustawy z dnia 25 września 2015 r., przekształceń stowarzyszeń.

*

Zacząć należałoby od podniesienia problemu, który występował prawie przez cały czas w parlamentarnych dyskusjach nad projektem ustawy, a który ma istotny charakter z punktu widzenia nie tylko samego Prawa o stowarzyszeniach, ale w ogóle funkcji komunikacyjnej aktu normatywnego.

Zgodnie z § 6 *Zasad techniki prawodawczej*¹⁰, które Trybunał Konstytucyjny uznaje za zbiór standardów umożliwiających realizację zasady przyzwoitej legislacji dekodowanej z art. 2 Konstytucji RP¹¹, „przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy”. Wymóg ten określa się jako zasadę komunikatywności tekstu prawnego dla jego adresatów¹². Odpowiada on ogólnemu postulatowi dostępności i użyteczności informacji w społeczeństwie informacyjnym i komunikacyjnej funkcji informacji polegającej na umożliwieniu odbiorcy uczestnictwa w życiu społecznym¹³.

Okazuje się, że w odniesieniu do Prawa o stowarzyszeniach wcale nie jest oczywiste, kto jest adresatem norm sformułowanych w jego przepisach. Zdawało by się, że adresatami są osoby pragnące utworzyć stowarzyszenie oraz działające w stowarzyszeniu, w szczególności jako członkowie organów (czyli wobec tego, że najwyższą władzą stowarzyszenia jest ogólne zebranie członków, zasadniczo wszyscy członkowie). W takim jednak razie, ustawa mogłaby stać się rodzajem aktu instrukcyjnego dla potencjalnych i faktycznych członków stowarzyszeń, zawierając również przepisy zbędne z punktu widzenia *stricte* normatywnego, lecz potrzebne dla pełnego zrozumienia norm

¹⁰ Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. nr 100, poz. 908).

¹¹ Por. odnoszące się do obecnego stanu konstytucyjnego i prawnego wyroki: z dnia 24 marca 2003 r. (K 28/02 – OTK-A 2003 nr 2, poz. 13), z dnia 29 października 2003 r. (K 53/02 – OTK-A 2003, nr 8, poz. 83) i z dnia 12 grudnia 2006 r. (P 15/05 – OTK-A 2006, nr 11, poz. 171) oraz S. Wronkowska, *O meandrach skuteczności nowych zasad techniki prawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 4, s. 9 i n., a co do stanu poprzedniego: Z. Czeszejko-Sochacki, *Zasady techniki prawodawczej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 2, s. 103 i n.

¹² Por. np. G. Wierczyński, *Ogłaszanie i redagowanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2009, komentarz do § 6 Zasad techniki prawodawczej. Szerzej: J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, zwł. s. 137 oraz A. Choduń, *Komunikatywność języka tekstów aktów prawnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 2, s. 90 i n.

¹³ Por. W. Babik, *Informacja i jej znaczenie w społeczeństwie informacyjnym* (wykład w AGH 9.11.2012), s. 5, <http://www.tuo.agh.edu.pl/wb-informacja.pdf> [dostęp: 2.11.2015].

prawnych, które stara się wprowadzić ustawodawca. Należy przy tym mieć na uwadze to, że Prawo o stowarzyszeniach stanowi regulację wprowadzającą wyjątki od konstytucyjnej zasady swobody tworzenia i funkcjonowania dobrowolnych zrzeszeń, w tym stowarzyszeń (art. 12 Konstytucji RP), podlegającą zatem wszelkim ograniczeniom konstytucyjnym, w szczególności wynikającym z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jak również ograniczeniom wynikającym z aktów prawa międzynarodowego ratyfikowanych przez RP i ogłoszonych w Dzienniku Ustaw; Konstytucja wprost odsyła w tym zakresie (art. 58 ust. 3) do ustawy jedynie co do określenia rodzaju zrzeszeń podlegających rejestracji sądowej (z czego wynika, że muszą być jakieś rodzaje zrzeszeń podlegające rejestracji, ale niekoniecznie muszą to być jakiegokolwiek stowarzyszenia, a tym bardziej wszystkie zrzeszenia), jak również co do określenia trybu rejestracji oraz nadzoru nad zrzeszeniami podlegającymi rejestracji. Przy ograniczonym zakresie swobody ustawodawcy, także do jego produktu powinno się stosować regułę *in dubio pro libertate* – a wobec tego instrukcyjny charakter ustawy musiałby się łączyć z, zapewne wyraźnie przekazany odbiorcom, pozostawieniem maksymalnej swobody regulacji spraw stowarzyszeniowych w statutach stowarzyszeń i innych uchwałach ich władz.

Nowelizacja, co prawda w ograniczonym stopniu, spełnia postulat uznania większej swobody w kształtowaniu statutu stowarzyszenia – co w praktyce może też oznaczać pewne ograniczenie faktycznie wciąż niemałej swobody sądów rejestrowych (a w istocie wnioskujących do nich organów nadzorujących) w kształtowaniu standardów prawa stowarzyszeniowego.

W toku prac parlamentarnych nad projektem Prezydenta można się było jednak spotkać ze stanowiskiem, reprezentowanym przez przedstawicieli Ministra Sprawiedliwości, którzy podnosili lakoniczność wielu dotychczasowych przepisów zarówno Prawa o stowarzyszenia, jak i, stanowiącej pewien punkt odniesienia, ustawy o fundacjach – i oczekiwali wprowadzenia bardzo szczegółowych przepisów stanowiących rodzaj instrukcji dla sądów, przede wszystkim sądów rejestrowych.

To w istocie trudność w wypracowaniu – zwłaszcza w czasie, którym dysponowano przed coraz bliższym upływem kadencji Sejmu i jego skutkiem w postaci dyskontynuacji prac nad projektem – takich przepisów, które by odpowiadały tym oczekiwaniom, była powodem rezygnacji z, proponowanego przez Prezydenta w ślad za postulatami „trzeciego sektora”, prawa członków do wystąpienia do sądu z wnioskiem o uchylenie niezgodnej z prawem i statutem uchwały walnego zebrania członków (zebrania delegatów), jak i wprowadzenia możliwości przekształcenia stowarzyszenia (poza, w nowej sytuacji prawnej

koniecznym, przekształceniem stowarzyszenia zwykłego w stowarzyszenie posiadające osobowość prawną) i łączenia stowarzyszeń.

Można wyrazić nadzieję, że – w przeciwieństwie do nastawienia na odbiorców z „trzeciego sektora” – omawiane stanowisko nie powinno w przyszłości wpływać na kształt ustawodawstwa odnoszącego się w ogóle do organizacji pozarządowych, a w szczególności do stowarzyszeń.

*

Prawo o stowarzyszeniach skonstruowane jest jako instrument realizacji prawa do zrzeszania się osób fizycznych, określanych jako „osoby” (art. 9), a do określonych – do czego trzeba będzie odrębnie powrócić – jako „obywatele polscy” (art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1) albo „cudzoziemcy” (art. 4), z wyodrębnieniem kategorii małoletnich poniżej i od 16 roku życia (art. 3 ust. 2 i 3). Osoby prawne mogą być tylko członkami wspierającymi stowarzyszeń (art. 10 ust. 3 ustawy), tj., jak przyjmuje się w praktyce, nie mogą one posiadać właściwych praw korporacyjnych. Stwarza się im również (art. 22) możliwość zrzeszania się w instytucji odrębnej od stowarzyszenia, do której jednak stosuje się odpowiednio przepisy o stowarzyszeniach, mianowicie w związku stowarzyszeń, tylko jeżeli są to osoby prawne o celach niezarobkowych oraz jeżeli w związku są co najmniej trzy stowarzyszenia. Upoważnia to do stwierdzenia faktu całkowitego pozbawienia ogólnego prawa zrzeszania się w ramach Prawa o stowarzyszeniach osób prawnych o celach zarobkowych, jak również poważnego ograniczenia możliwości zrzeszania się osób prawnych o celach niezarobkowych innych niż stowarzyszenia – chyba że wykorzystają jako „przyzwoitki” przynajmniej trzy stowarzyszenia. Prawo do zrzeszania się w stowarzyszeniach w prawie wszystkich innych państwach dotyczy także osób prawnych, a stanowisko takie zajmowało także przedwojenne Prawo o stowarzyszeniach¹⁴, obowiązujące ze zmianami wprowadzonymi po wojnie do 1989 r.

Z Konstytucji RP oraz wiążących standardów międzynarodowych, w szczególności art. 11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, nie wynika wprost, że przez „każdego” – a wolność zrzeszania się zapewnia się każdemu – należy rozumieć nie tylko osoby fizyczne, ale również osoby prawne, a w zakresie wynikającym z dotyczących ich przepisów także „ułamne osoby prawne”. W doktrynie prawa konstytucyjnego, jak i w doktrynie praw człowieka przyjmuje się jednak, że „każdym” jest w sferze praw człowieka także osoba prawna, chyba że co innego wynika z istoty i celu danego prawa lub ze szczególnych cech

¹⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. nr 94, poz. 808 z późn. zm.).

osoby prawnej. Najwyżej można by rozważać zasadność wyłączenia z prawa do zrzeszania się w stowarzyszenia ułomnych osób prawnych; argumentem mogłoby być np. to, że większość z nich nie ma odrębnego organu zarządzającego, do którego należałaby ich reprezentacja jako członka stowarzyszenia z udziałem takiej ułomnej osoby prawnej.

Sądzić można, że dyskryminacja osób prawnych w Prawie o stowarzyszeniach wynikała ze szczególnych okoliczności czasów powstania tego aktu. Z jednej strony, przy Okrągłym Stole pracowano nad tekstem, który miał wprowadzić nowe, liberalne rozstrzygnięcia w zakresie, który najbardziej wymagał zmiany, tj. w zakresie statusu osób fizycznych. Z drugiej strony, tuż wcześniej – mając na względzie demonopolizację przy określonej wizji gospodarki rynkowej jako pola rywalizacji, a nie jakiegokolwiek szerszej współpracy przedsiębiorców – wprowadzono przepisy, na mocy których rozwiązano zrzeszenia przedsiębiorstw państwowych, a jednocześnie utrudniono możliwość tworzenia przez przedsiębiorstwa państwowe, wówczas najważniejszą kategorię podmiotów gospodarczych, spółek handlowych i „innych struktur organizacyjnych przewidzianych w przepisach prawa”¹⁵, a rychło później (gdy nowe Prawo o stowarzyszeniach weszło w życie) uchwalono zaporowe w zakresie liczby założycieli przepisy dotyczące dobrowolnych zrzeszeń podmiotów gospodarczych¹⁶. Dopiero po dwóch latach wydano przepisy kreujące łatwe do utworzenia organizacje, które mogły tworzyć różne podmioty gospodarcze, w postaci organizacji przedsiębiorców, paralelnych wobec związków zawodowych¹⁷, lecz tylko w niewielkim stopniu mogły one wykonywać zadania typu stowarzyszeniowego.

Prawo zrzeszania się osób prawnych w stowarzyszenia jest nadal silnie ograniczone – mimo że w sposób zasadniczy zmieniły się uwarunkowania instytucjonalno-ekonomiczne, w tym już nie w tak uproszczony rynek widzi się gospodarkę rynkową, a skutkiem omawianej dyskryminacji jest konieczność utrzymywania bądź tworzenia przez ustawodawcę, zamiast zastosowania

¹⁵ Art. 9 ustawy z dnia 24 lutego 1989 r. o niektórych warunkach konsolidacji gospodarki narodowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 10, poz. 57 z późn. zm.).

¹⁶ Ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz.U. nr 35, poz. 195, z późn. zm. – obecnie Dz.U. 2009, nr 84, poz. 710, z późn. zm.) oraz o samorządzie zawodowym niektórych podmiotów gospodarczych (Dz.U. nr 35, poz. 194 z późn. zm.) – ustawy te obowiązują do dzisiaj (druga pod tytułem o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców).

¹⁷ Nadal obowiązująca ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz.U. nr 55, poz. 235 z późn. zm.).

powszechniej, jak gdzie indziej, formy stowarzyszenia, różnych szczególnych form prawnych zrzeszania się osób prawnych: poza izbami gospodarczymi, np. regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych¹⁸, konferencji rektorów szkół wyższych¹⁹ czy organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi²⁰. W związku z tym, przyznanie prawa do zrzeszania się w stowarzyszenia – oczywiście w celach, w jakich tworzy się stowarzyszenia, czyli w celach prowadzenia działalności statutowej niebędącej działalnością gospodarczą – także osobom prawnym oraz, w ograniczonym zakresie, ułomnym osobom prawnym wydaje się konieczne.

Wysuwane od dawna propozycje nowelizacji Prawa o stowarzyszeniach w kierunku umożliwienia zrzeszania się osób prawnych²¹ pozostają jednak, jak dotąd, poza podstawowym nurtem dyskusji o pożądanym kształcie Prawa o stowarzyszeniach – przy uznaniu, że ten problem podejmie się kiedyś, w późniejszym czasie. Biorąc pod uwagę rezygnację w toku prac parlamentarnych nad częścią rozwiązań zaproponowanych w projekcie prezydenckim, można oczekiwać, że czas ten nadejdzie później niż sądzono, decydując się na pominięcie problemu w projekcie przedkładanym Sejmowi w grudniu 2014 r. Upoważnia to do twierdzenia, że omawianego pominięcia tym bardziej można żałować.

*

Art. 1 ust. 1 Prawa o stowarzyszeniach w brzmieniu sprzed nowelizacji deklarował prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach jedynie obywateli polskich. Przepis ten znajdował rozwinięcie w art. 3 ust. 1 (prawo tworzenia stowarzyszeń przysługuje obywatelom polskim) z pewnym tylko złagodzeniem w art. 4 ust. 1 (cudzoziemcy mający miejsce zamieszkania na terytorium RP mogą zrzeszać się w stowarzyszeniach zgodnie z przepisami obowiązującymi obywateli polskich); cudzoziemcy niemający miejsca zamieszkania na terytorium

¹⁸ Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej (Dz.U. nr 62, poz. 689 z późn. zm.).

¹⁹ Art. 54 i 55 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. 2012, poz. 572 z późn. zm.).

²⁰ Art. 104 i n. ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. 2006, nr 90, poz. 631 z późn. zm.).

²¹ Jeden z projektów jest opublikowany w: H. Izdebski, *Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz, orzecznictwo, skorowidz*, wyd. 12, Krasnobród 2004, s. 307–311. Przypomnieć też trzeba, że osoby prawne i ułomne osoby prawne zostały potraktowane na równi w senackim projekcie ustawy o zrzeszeniach z 2010 r.

RP mogą jedynie wstępować do stowarzyszeń, których statuty przewidują taką możliwość (art. 4 ust. 2), lecz nie współtworzyć, ani tym bardziej tworzyć, stowarzyszeń poddanych prawu polskiemu. W konsekwencji, także stowarzyszenia międzynarodowe mogą być tworzone w Polsce jedynie według zasad określonych w Prawie o stowarzyszeniach (art. 5 ust. 1).

W projekcie przedłożonym przez Prezydenta znalazło się nowe sformułowanie art. 1 ust. 1 („Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się w stowarzyszeniach”) wraz z propozycją uchylecia art. 4. Tym samym dokonano konsekwentnego przeniesienia formuły art. 58 ust. 2 Konstytucji RP zapewniającej wolność zrzeszania się każdemu, a nie tylko obywatelom, na grunt Prawa o stowarzyszeniach – nie uważając, by w tym zakresie wystąpiły szczególnie okoliczności upoważniające do zastosowania art. 37 ust. 2 (ustawa może określić, odnoszące się do cudzoziemców, wyjątki od zasady, że każdy kto znajduje się pod władzą RP, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji). Uwzględniono natomiast problem, który w 1989 r., w warunkach faktycznej międzynarodowej izolacji społeczeństwa polskiego, mógł być niedostrzegalny – mianowicie w projekcie znalazł się wymóg posiadania miejsca zamieszkania na terytorium RP przez przynajmniej jednego członka zarządu (nowy art. 11 ust. 5). Paradoksalnie bowiem, w dotychczasowym stanie prawnym było możliwe, aby stowarzyszenie – utworzone zgodnie z prawem wyłącznie przez obywateli polskich lub cudzoziemców zamieszkałych w Polsce – składało się po pewnym czasie, o ile statut przewidywał możliwość wstępowania cudzoziemców niemających miejsca zamieszkania w Polsce, nawet wyłącznie z takich cudzoziemców, a żaden przepis Prawa ani przepis innej ustawy nie określał miejsca zamieszkania członka organu zarządzającego.

Na brak umocowania rozwiązań przyjętych w art. 1 ust. 1 i art. 4 Prawa o stowarzyszeniach w treści art. 58 ust. 2 w związku z art. 12 Konstytucji, jak również w art. 22 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych ONZ oraz w art. 11 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, zwracano uwagę w doktrynie²² – a w uzasadnieniu projektu Prezydenta znalazło się powołanie również dorobku Rady Europy i OBWE, a w szczególności Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 10 października 2007 r. o statusie prawnym organizacji pozarządowych w Europie²³ – w zakresie pra-

²² Por. A. Radwan, *Wolność zrzeszania się cudzoziemców według prawa polskiego, wspólnotowego oraz postulatów polityki prawa*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 5, s. 55 i n. oraz idem, *Kilka uwag o stosowaniu i niedostosowaniu ustawy z 7 kwietnia 1989 – Prawo o stowarzyszeniach*, „Radca Prawny” 2005, nr 4, s. 104 i n.

²³ Recommendation CM/Rec(2007)14, pkt 22.

wa do zrzeszania się. Niezależnie od powyższych – samych w sobie wystarczających – argumentów o charakterze prawnym, trzeba też zaznaczyć, że wynikająca z powołanych przepisów Prawa o stowarzyszeniach dyskryminacja cudzoziemców, w tym obywateli innych państw Unii Europejskiej, spowodowała praktyczną niemożliwość utworzenia w Polsce stowarzyszenia rzeczywiście międzynarodowego, a wobec tego na globalnym „ryнку” organizacji pozarządowych Polska nie ma szans na odgrywanie innej roli niż miejsca tworzenia – jako stowarzyszeń prawa polskiego – faktycznych (bo nie formalnych) oddziałów stowarzyszeń międzynarodowych na podstawie art. 5 ust. 2 Prawa o stowarzyszeniach²⁴.

Propozycja Prezydenta sprowadzająca się do zadeklarowania zapewnienia realizacji zasady, iż prawo do zrzeszania się jest prawem człowieka, a nie prawem obywatela, napotkała jednak na bardzo silny opór ze strony różnych środowisk politycznych (które nierzadko wprost wyrażały obawy o to, że proponowane rozwiązania mogłyby ułatwiać działanie organizacji terrorystycznych na terenie Polski, nie przyjmując do wiadomości, że i tak, jak była o tym mowa, jest możliwe funkcjonowanie stowarzyszeń z wyłącznym udziałem cudzoziemców niemających miejsca zamieszkania w Polsce), jak i, co jest mniej zrozumiałe, niektórych przedstawicieli doktryny.

Z drugiej strony, obydwie opinie zlecone przez podkomisję Sejmu wykazały zgodność propozycji zarówno z Konstytucją, jak i z wiążącymi RP aktami prawa międzynarodowego. Celowe jest dodanie, że autorzy tych opinii mieli również ustosunkować się do zgłaszanych w toku dyskusji parlamentarnych pomysłów częściowego ograniczania prawa do zrzeszania się cudzoziemców: wprowadzenia wymogu, zgodnie z którym większość założycieli stowarzyszenia musiałaby posiadać miejsce zamieszkania na terytorium RP, albo uznania prawa do zrzeszania się na jednakowych zasadach z obywatelami polskimi jedynie cudzoziemców mających miejsce zamieszkania na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej. Obydwaj (odpowiednio Marek Szydło i Leszek Bosek) stwierdzili niezgodność takich pomysłów z odpowiednimi przepisami wyższej rangi. Podkomisja uzyskała też na swoją prośbę pisemną informację Biura Analiz Sejmowych na temat zagadnienia czy i w jaki sposób państwa Unii Europejskiej (Czechy, Finlandia, Francja, Niemcy, Szwecja) realizują prawo zrzeszania się w stowarzyszenia dla cudzoziemców oraz czy i jakie ograniczenia tego prawa zostały wprowadzone. Z informacji wynikało, że – poza Niemcami – w badanych państwach cudzoziemcy byli w odniesie-

²⁴ Okoliczność tę podniosłem w powołanej opinii z 20 stycznia 2009 r.

niu do prawa do zrzeszania się traktowani na równi z obywatelami, a jedynie w Niemczech wprowadzono osobną kategorię stowarzyszeń obcokrajowców, których członkowie lub kierownictwo w całości lub przeważającej części składają się z obcokrajowców niebędących obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej; wobec tych stowarzyszeń można stosować ostrzejsze środki nadzorcze niż wobec pozostałych stowarzyszeń, poza tym jednak nie różnią się od pozostałych stowarzyszeń zarejestrowanych.

Powyższe argumenty nie przekonały przeciwników omawianych propozycji Prezydenta, wobec czego – mając na celu doprowadzenie do końca przed upływem kadencji prac w zakresie pozostałych części projektu – przedstawiciel wnioskodawcy zmuszony był wycofać projekt zmian dotyczących art. 1 ust. 1 i art. 4 Prawa o stowarzyszeniach. Oznacza to, że – niewątpliwie wymagający rozwiązania – problem został odłożony na później, przy świadomości utrzymywania braku konstytucyjności treści pozostawionych bez zmian przepisów. Nie jest to najlepsze doświadczenie, jakiego dostarczyły prace nad projektem Prezydenta.

*

Prawie połowę tekstu ustawy z dnia 25 września 2015 r. (nie licząc przepisów zmieniających oraz wprowadzających i dostosowujących) zajmują nowe przepisy dotyczące stowarzyszeń zwykłych. Mimo że ogólnie zgadzano się z potrzebą wyraźnego przyznania stowarzyszeniom zwykłym zdolności prawnej, a przez to statusu ułomnych osób prawnych, wraz ze zwiększeniem możliwości pozyskiwania środków finansowych, ale też i zwiększeniem odpowiedzialności, poczynając od obowiązku uzyskania wpisu do odpowiedniej ewidencji, intensywnie dyskutowano nad wieloma kwestiami szczegółowymi; przyjęty tekst jest wyrazem różnego rodzaju kompromisów także w tym zakresie.

Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na przedstawienie wszystkich problemów ogólnie łączących się z instytucją stowarzyszeń zwykłych²⁵ ani nawet przedstawienie sposobu rozstrzygnięcia tych problemów w tekście ustawy. Za konieczne trzeba natomiast uznać wskazanie tych przepisów ustawy, które normują przejście w odniesieniu do stowarzyszeń zwykłych od stanu dotychczasowego (w którym szacuje się, że może istnieć nawet do 10 000 stowarzyszeń zwykłych)²⁶ do nowego stanu prawnego.

²⁵ Problemy te zostały przedstawione w monografii E. Hadrowicz, *Stowarzyszenie zwykle w polskim systemie prawnym*, Toruń 2014. Autorka, trzeba podkreślić, wzięła jako ekspert istotny udział w pracach podkomisji Sejmu w części dotyczącej tych stowarzyszeń.

²⁶ Jest to ekstrapolacja ustaleń E. Hadrowicz, dokonanych na podstawie badań w nie-

Przede wszystkim, zgodnie z art. 10 ustawy, dotychczasowe stowarzyszenia zwykle obowiązane są dokonać w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie wpisu do nowo stworzonej ewidencji stowarzyszeń zwykłych (ust. 1), działając do dnia dokonania wpisu na podstawie przepisów dotychczasowych (ust. 2). Jako skutek braku wpisu w terminie 24 miesięcy wskazano rozwiązanie stowarzyszenia zwykłego z mocy prawa (ust. 2). Ten ostatni przepis, nad którym nie ma dyskusji, wymaga jednak komentarza.

Z jednej strony, jest oczywiste, że ustawodawca chciał, by najpóźniej po 24 miesiącach od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 25 września 2015 r. nie było już żadnych stowarzyszeń zwykłych działających na podstawie dotychczasowych przepisów Prawa o stowarzyszeniach, bowiem faktyczne utrzymywanie takich stowarzyszeń nie odpowiadałoby celom ustawy, tj. wprowadzeniu stowarzyszeń zwykłych o nowym, solidniejszym statusie prawnym, mogących także korzystać ze środków publicznych (art. 42 ust. 3 w nowym brzmieniu) i środków z ofiarności publicznej (art. 42 ust. 2), a przez to na swój sposób konkurencyjnych wobec stowarzyszeń posiadających osobowość prawną. Z drugiej strony, nie jest jednak dla czytelnika ustawy oczywiste, czy przez „rozwiązanie” należy rozumieć pozbawienie dotychczasowego stowarzyszenia zwykłego statusu takiego stowarzyszenia, czy także pozbawienie członków dotychczasowego stowarzyszenia zwykłego możliwości dalszego zbiorowego działania w oparciu o dotychczasowe zasoby i w dotychczasowym zakresie, z pominięciem jednak uprawnień, jakie mogą stowarzyszeniom zwykłym przyznać inne ustawy (przede wszystkim jest to uprawnienie do występowania w charakterze organizacji społecznej w tych postępowaniach, w których dopuszcza się uczestnictwo organizacji społecznej, w szczególności w postępowaniu administracyjnym i przez to sądownoadministracyjnym).

Odpowiedź na to pytanie ma fundamentalne znaczenie dla rozstrzygnięcia kwestii, jaką rolę instytucja stowarzyszenia odgrywa w ramach szerszej kategorii dobrowolnych zrzeszeń, o których mowa w art. 12 Konstytucji, który gwarantuje dobrowolnym zrzeszeniom swobodę tworzenia i działania – i w ramach szerszej kategorii wolności zrzeszania się zagwarantowanej w art. 58 Konstytucji RP. Kwestie tę można sprowadzić do pytania, czy „każdy” (albo, pozostając przy obecnych ograniczeniach w zakresie Prawa o stowarzyszeniach, przynajmniej obywatel) ma prawo wspólnie z innymi utworzyć dobro-

całej połowie starostw. Podkreślić należy, że w dotychczasowym stanie prawnym nie istnieje, mimo że ich powstanie wymaga zgłoszenia do organu nadzorującego, żadna formalna ewidencja stowarzyszeń zwykłych – ani w skali poszczególnych powiatów, ani tym bardziej w skali ogólnokrajowej.

wolne zrzeszenie w formule nieprzewidzianej przez żadne przepisy ustrojowe (Prawa o stowarzyszeniach, ustawy o izbach gospodarczych, ustawy o organizacjach pracodawców, itd.), zwłaszcza gdy nie zamierza w ramach tego zrzeszenia realizować zbiorowo żadnych zadań publicznych czy też korzystać ze środków publicznych, środków z ofiarności publicznej bądź nawet z darowizn osób trzecich – czy też musi wybrać formułę oferowaną przez ustawodawcę, np. nową formułę stowarzyszenia zwykłego.

Z art. 12 i art. 58 Konstytucji, a także ze wskazywanych wiążących standardów międzynarodowych, powinien wynikać brak zainteresowania ustawodawcy takimi dobrowolnymi zrzeszeniami, które nie mają uczestniczyć i nie uczestniczą w obrocie publicznym – a fakt występowania dotąd takich zrzeszeń w postaci stowarzyszeń zwykłych, reglamentowanych jednak ustawowo, uznać można jedynie za, zapewne już nieświadomą, kontynuację tradycji państwa policyjnego, które było nastawione na reglamentację wszelkich możliwych przejawów życia zbiorowego, a przy okazji też indywidualnego. Przy takim podejściu – które, przedstawione w toku prac parlamentarnych przez piszącego te słowa, zostało, jak się wydaje, dość szeroko akceptowane przez osoby biorące udział w pracach podkomisji Sejmu – „rozwiązanie” *ex lege* dotychczasowego stowarzyszenia zwykłego, które nie poddało się procesowi ewidencjonowania, może być rozumiane tylko w sposób formalny, a zatem nie jako zakaz kontynuowania przez dotychczasowych członków dotychczasowej zbiorowej działalności już w charakterze całkowicie zwykłego zrzeszenia dobrowolnego.

W takim razie, ustawa z dnia 25 września 2015 r. nie tylko stanowi ważny, choć wymagający kontynuacji, krok w kierunku liberalizacji prawa stowarzyszeń, ale znosi relikty państwa policyjnego, jakim była dotychczasowa formuła stowarzyszenia zwykłego. Choćby już tylko z tego powodu, mimo znaczącego ograniczenia zakresu unormowania w stosunku do projektu Prezydenta, a tym bardziej do potrzeb dostosowania Prawa o stowarzyszeniach do aktualnych warunków społecznych i prawnych, ostatnia nowelizacja zasługuje na uwagę – i na zdecydowanie pozytywną ocenę.

Abstract

On the 25th of September, 2015 the Polish Parliament adopted the act amending the 1989 Act on Associations. Though there had been eight subsequent amendments, the 2015 act was the first aiming to substantially adapt the Act on Associations – the first legal effect of the political consensus achieved within the Round Table negotiations of the then Communist government and the “democratic opposition” – to new social and economic conditions of Poland. 26 years of functioning of the Act have been the time of passage from “real socialism” to “democratic state of law” having to base, according to the 1997 Constitution, on “social market economy”, and from a practical isolation of Poland within its borders to its opening to the world, in particular within the framework of European institutions.

The article sketches, also on the basis of the author’s personal experience due to his participation in drafting and legislative works, the course of the revision works initiated in 2009, in particular of parliamentary works on the 2014 President’s draft law, as well as their limited results achieved in the 2015 act. Analyses of causes of such limitation are presented on the plane of the most important items of the pre-parliamentary and parliamentary debates, i.e. right of legal persons to associate on equal terms with physical persons (not included in the President’s proposal), right of foreigners to associate on equal terms with citizens (and inhabitants) of Poland (its application had been proposed by the President, but not included in the act), and legal effect of the, generally agreed, elevation of the status of “ordinary association” on functioning of the present ordinary associations that would not wish to become new ordinary associations; the latter question relates to the fundamental issue of the sense of the freedom of association.

Keywords: associations, freedom of association, right to associate, legal persons, imperfect legal persons, foreigners

Słowa kluczowe: stowarzyszenia, wolność zrzeszania się, prawo do zrzeszania się, osoby prawne, ułomne osoby prawne, cudzoziemcy