

KANCELARIA SENATU  
BIURO INFORMACJI I DOKUMENTACJI  
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

Prawne warunki  
funkcjonowania stowarzyszeń w Polsce.  
Propozycje zmian legislacyjnych

OPINIE I EKSPERTYZY

OE-101

STYCZEŃ 2009

Material przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Biura Informacji i Dokumentacji.  
Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy dotyczące poszczególnych projektów ustaw sporządzone  
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.  
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

©Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2009

Redakcja techniczna:  
Jolanta Krynicka  
Anna Semenowicz

Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu  
Dyrektor – Andrzej Dziubecki – tel. 022 694 94 32, fax 022 694 94 28,  
e-mail: [andrzej.dziubecki@nw.senat.gov.pl](mailto:andrzej.dziubecki@nw.senat.gov.pl)  
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel.022 694 98 53,  
e-mail: [nawrocka@nw.senat.gov.pl](mailto:nawrocka@nw.senat.gov.pl)  
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 022 694 98 04, fax 022 694 99 06

prof. dr hab. Hubert Izdebski  
Uniwersytet Warszawski  
Wydział Prawa i Administracji  
Dyrektor Instytutu Nauk o Państwie i Prawie

## **Prawne warunki funkcjonowania stowarzyszeń w Polsce. Propozycje zmian legislacyjnych**

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn.zm.), zwana dalej PS, stanowiąca pierwszy bezpośredni prawny efekt ustaleń Okrągłego Stołu z 1989 r., okazała się bardzo stabilnym aktem prawnym.

Do tej pory PS nowelizowano tylko siedem razy (Dz.U.: z 1990 r. Nr 14, poz. 86; z 1996 r. Nr 27, poz. 118; z 1997 r. Nr 121, poz. 769; z 1998 r. Nr 106, poz. 668; z 2003 r. Nr 96, poz. 874; z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i z 2007 r. Nr 112, poz. 766). Poza pierwszą zmianą, wprowadzoną w nowych okolicznościach politycznych, niecały rok po uchwaleniu PS, pozostałe były pochodną zmian w innych aktach normatywnych, co odnosi się także do zmian o istotniejszym znaczeniu, jak np. zmiana organu nadzorującego, którym stał się, poza stowarzyszeniami jednostek samorządu terytorialnego, starosta zamiast wojewody (w 1998 r.), co było związane z reformą samorządu terytorialnego, jak również zmiana sposobu rejestrowania stowarzyszeń w związku z uchwaleniem przepisów o Krajowym Rejestrze Sądowym (w 1997 r., z mocą obowiązującą od 2001 r.).

Po prawie dwudziestu latach funkcjonowania PS w mało zmienionej postaci, zachodzi potrzeba dokonania oceny, czy ten jeden z pierwszych aktów okresu inicjacji transformacji ustrojowej w kierunku demokratycznego państwa prawnego może dalej funkcjonować po zasadniczym dokonaniu się tej transformacji oraz, co jest również istotne z punktu widzenia funkcjonowania stowarzyszeń, po włączeniu się Polski do międzynarodowego obrotu prawnego, w szczególności w ramach Unii Europejskiej.

- I -

Ten ostatni punkt widzenia nakazuje traktować, w moim przekonaniu, jako oczywistą potrzebę poddanie rewizji tych przepisów PS, które miały rację bytu w okresie „autarkizmu prawnego”, właściwego okresowi powstania tej ustawy. Mianowicie art. 1 ust. 1 deklaruje prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach jedynie obywateli polskich, który to przepis znajduje 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 nie mający miejsca zamieszkania na terytorium 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 PS (art. 5 ust. 1).

Tego rodzaju ograniczenie nie znajduje obecnie umocowania w art. 58 ust. 2 Konstytucji RP, który, w związku z art. 12 konstytucji, zapewnia wolność zrzeszania się każdemu, a nie tylko obywatelom. Ograniczenie takie nie jest też zgodne z najwyższej rangi standardami międzynarodowymi i europejskimi, które traktują prawo zrzeszania się (a stowarzyszenie jest podstawowym prawnym instrumentem realizacji tego prawa) jako prawo człowieka, a nie prawo obywatela (art. 22 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych ONZ, art. 11 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, art. 12 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej – z zastrzeżeniem ograniczonego jak dotąd, w porównaniu z dwoma pierwszymi aktami, waloru jurydycznego Karty).

Niezależnie od powyższych – samych w sobie w pełni wystarczających – argumentów o charakterze prawnym, należy zauważyć, że wynikająca z powołanych przepisów PS dyskryminacja cudzoziemców, w tym obywateli innych państw Unii Europejskiej, ma za skutek praktyczną niemożliwość utworzenia w Polsce rzeczywistego stowarzyszenia międzynarodowego, wobec czego na globalnym „rynku” 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 PS.

W rezultacie, za konieczne powinno się uznać **zastąpienie w art. 1 ust. 1 i w art. 3 ust. 1 PS wyrazów „obywatele polscy” wyrazem „każdy” – wraz z odpowiednim pod względem gramatycznym przeredagowaniem całej wypowiedzi – oraz uchylenie art. 4. Z kolei w art. 5 celowe byłoby dodanie ust. 3, przewidującego możliwość działania na**

**terytorium RP oddziałów stowarzyszeń międzynarodowych nie mających siedziby na tym terytorium**; do tych oddziałów stosowało by się odpowiednio przepisy dotyczące oddziałów stowarzyszeń działających na podstawie PS. Zakładając, że nadal będzie obowiązywać ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (Dz.U. Nr 90, poz. 999 z późn. zm.), to ta ustawa, a nie PS normowałaby jako akt podstawowy zakres obowiązku używania języka polskiego w czynnościach takich stowarzyszeń i oddziałów.

Należy wskazać, że powyższe zmiany redakcyjne mogą być zastosowane jedynie w razie nie przyjęcia propozycji dotyczących umożliwienia zrzeszania się w stowarzyszeniach osób prawnych i ułomnych osób prawnych – które to propozycje przedstawione są niżej, w punkcie III niniejszego opracowania. W razie przyjęcia tych ostatnich propozycji, konieczna będzie inna redakcja art. 3, przedstawiona w punkcie III.

## - II -

Stanowi tradycję naszego prawa o stowarzyszeniach przyjmowanie jako minimum liczby członków założycieli (osób fizycznych) i członków stowarzyszenia posiadającego osobowość prawną 15 osób (art. 9 i art. 31 pkt 1 PS). Wobec tego że w innych porównywalnych kategoriach zrzeszeń, w szczególności w związkach zawodowych, ustala się liczbę niższą (**10 osób**), trudno znaleźć powody utrzymywania liczby tradycyjnej, którą można traktować jako ograniczenie konstytucyjnego prawa do zrzeszania się. Z tego powodu, można postulować rozważenie dokonania odpowiedniej **zmiany art. 9**.

## - III -

Z Konstytucji RP oraz wskazanych standardów międzynarodowych nie wynika wprost, że przez „każdego” należy rozumieć nie tylko osoby fizyczne, ale również osoby prawne, a w zakresie wynikającym z dotyczących ich przepisów także ułomne osoby prawne (jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, lecz posiadające zdolność prawną, do których, zgodnie z art. 331 § 1 kodeksu cywilnego, stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych). Przyjmuje się jednak, zarówno w doktrynie prawa konstytucyjnego, jak i w doktrynie praw człowieka, że „każdym” jest w omawianym zakresie także osoba prawna, chyba że co innego wynika z istoty i celu danego prawa lub ze szczególnych cech osoby prawnej.

O ile w ogóle można rozważać zasadność wyłączenia z prawa do zrzeszania się w stowarzyszenia ułomnych osób prawnych (argumentem przynajmniej dla większości z nich byłoby np. to, że nie mają one odrębnego organu zarządzającego, do którego należałaby ich

reprezentacja jako członka stowarzyszenia, co jednak nie jest przeszkodą nieusuwalną), o tyle, w moim przekonaniu, nie ma żadnych powodów, by stanowisko takie zajmować w stosunku do osób prawnych. Należy podkreślić, że prawo do zrzeszania się w stowarzyszeniach w prawie wszystkich innych państwach dotyczy także osób prawnych, a stanowisko takie zajmowało zresztą także przedwojenne prawo o stowarzyszeniach.

Możliwość zrzeszania się osób prawnych w stowarzyszeniach tylko jako członków wspierających (art. 10 ust. 3 PS), tj., jak przyjmuje się w praktyce, nie posiadających właściwych praw korporacyjnych, jak również możliwość zrzeszania się osób prawnych, lecz tylko o celach niezarobkowych, w instytucji odrębnej od stowarzyszenia, do której jednak stosuje się odpowiednio przepisy o stowarzyszeniach, mianowicie związku stowarzyszeń, tylko jeżeli w tym związku są co najmniej trzy stowarzyszenia (art. 22 PS) – powoduje całkowite pozbawienie ogólnego prawa zrzeszania się w ramach PS osób prawnych o celach zarobkowych, jak również poważnie ogranicza możliwości zrzeszania się osób prawnych o celach niezarobkowych innych niż stowarzyszenia (chyba że wykorzystają jako „przyzwoitki” przynajmniej trzy stowarzyszenia, jak to uczyniły fundacje tworząc Forum Fundacji Polskich; do czasu szczególnej interwencji ustawodawcy w Prawie o szkolnictwie wyższym, szkoły wyższe też były pozbawione formalnej możliwości zrzeszania się, dostępnej szkołom wyższym we wszystkich innych porównywalnych państwach, itd.).

Skutkiem powyższej dyskryminacji jest konieczność tworzenia przez polskiego ustawodawcę, zamiast zastosowania powszechnej, jak gdzie indziej, formy stowarzyszenia, różnych szczególnych form prawnych: izb gospodarczych, regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych, konferencji rektorów czy organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi. W związku z tym, moim zdaniem, konieczne jest przyznanie prawa do zrzeszania się w stowarzyszenia – oczywiście w celach, w jakich tworzy się stowarzyszenia, czyli w celach prowadzenia działalności statutowych nie będącej działalnością gospodarczą - także osobom prawnym, a także, w ograniczonym zakresie, ułomnym osobom prawnym.

Już w 1998 r. został opracowany projekt nowelizacji PS w kierunku umożliwienia zrzeszania się osób prawnych. Tekst projektu wraz z uzasadnieniem i komentarzem został ogłoszony m.in. w mojej książce „Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz, orzecznictwo, skorowidz”, wyd. 12 (2004), s. 307–311. Projekt ten wymagałby dostosowania do obecnego stanu prawnego, w szczególności do powołanego przepisu kodeksu cywilnego. Wychodząc w ten sposób od tego projektu, można by postulować:

- **zmianę brzmienia art. 3 ust. 1** poprzez stwierdzenie, że **prawo tworzenia stowarzyszeń, na zasadach określonych w ustawie, oraz prawo wstępowania do stowarzyszeń, z**

zastrzeżeniem art. 21a, przysługuje osobom fizycznym mającym pełną zdolność do czynności prawnych oraz, w zakresie wynikającym z ich statutów, osobom prawnym, jak również, w zakresie wynikającym z przepisów odrębnych, innym jednostkom organizacyjnym, o których mowa w art. 331 § 1 kodeksu cywilnego;

- dodanie do art. 3 ust. 4, zgodnie z którym prawo tworzenia stowarzyszeń nie przysługuje jednostkom organizacyjnym w likwidacji oraz wobec których toczy się postępowanie upadłościowe lub których upadłość została ogłoszona;
- zmianę brzmienia art. 9, poprzez wskazanie, że stowarzyszenie może założyć określona (wyżej proponowałem co najmniej 10) liczba osób fizycznych lub określona (proponowałbym co najmniej 5) liczba osób prawnych bądź innych jednostek organizacyjnych, a w imieniu osób prawnych albo jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej działają pełnomocnicy lub przedstawiciele ustanowieni zgodnie z przepisami dotyczącymi tych osób prawnych albo jednostek nie posiadających osobowości prawnej;
- dodanie w art. 10 ust. 1 pkt 4, dotyczącym obligatoryjnej treści statutu, iż w odniesieniu do członków nie będących osobami fizycznymi w statucie należy wskazać także sposób reprezentowania członka;
- uchylenie art. 10 ust. 3;
- dokonanie odpowiedniego uzupełnienia art. 12, dotyczącego listy założycieli;
- dodanie art. 21a, zgodnie z którym „do stowarzyszenia założonego wyłącznie przez osoby fizyczne osoby prawne lub inne jednostki organizacyjne mogą wstąpić jedynie gdy przewiduje to statut stowarzyszenia; do stowarzyszenia założonego wyłącznie przez osoby prawne lub inne jednostki organizacyjne osoby fizyczne mogą wstąpić jedynie gdy przewiduje to statut stowarzyszenia; jeżeli statut stowarzyszenia nie przewiduje ww. możliwości, podmioty, o których mowa wyżej, mogą być jedynie członkami wspierającymi stowarzyszenia, na warunkach określonych w tym statucie”;
- zastąpienie w art. 40, dotyczącym stowarzyszeń zwykłych, ust. 2 wyrazu „osoby” wyrazami „osoby fizyczne, osoby prawne lub inne jednostki organizacyjne” oraz dodanie ust. 4 przewidującego odpowiednie stosowanie art. 21a.

- IV -

W 1990 r. do PS wprowadzono – znaną z prawa kanonicznego oraz z przepisów o związkach zawodowych – instytucję tzw. podwójnej osobowości prawnej, polegającą na tym,

że, jeżeli przewiduje to statut, terenowa jednostka organizacyjna stowarzyszenia (art. 10 ust. 2 PS) może uzyskać osobowość prawną (art. 17 ust. 1a). Aczkolwiek w PS są jeszcze inne przepisy dotyczące terenowej jednostki organizacyjnej (art. 20), instytucja terenowej jednostki organizacyjnej posiadającej osobowość prawną (w praktyce z reguły idzie o oddziały terenowe) nie jest wystarczająco unormowana, w szczególności, jak wykazuje praktyka, co do koniecznych do **unormowania w PS**:

- sposobów, w jaki statut ma przewidywać uzyskanie osobowości prawnej przez terenową jednostkę organizacyjną (rozważyć należało by **dodanie w art. 17 ust. 1a, iż następuje to poprzez posiadanie osobowości prawnej przez wszystkie określone w statucie terenowe jednostki organizacyjne albo określenie w statucie warunków i trybu przyznawania osobowości prawnej terenowym jednostkom organizacyjnym**);
- wskazania, że **terenowe jednostki organizacyjne korzystają z osobowości prawnej w zakresie i na warunkach określonych w statucie stowarzyszenia**;
- wskazania, że **terenowe jednostki organizacyjne mogą, na zasadach i w trybie określonych w statucie, ustalać regulaminy określające szczegółową organizację i warunki działania tych jednostek** (znane są próby uchwalania statutów takich jednostek lub wymagania przez sądy rejestrowe takich statutów).

- V -

Po prawie dwudziestu latach funkcjonowania PS, w sytuacji gdy w pierwszym rozdziale Konstytucji RP jest mowa (art. 12) o wolności tworzenia i działania m.in. stowarzyszeń, konieczne wydaje się dokonanie oceny celowości utrzymywania, przedłużającego procedurę rejestracji, trybu polegającego na doręczeniu przez sąd wniosku o rejestrację wraz z załącznikami organowi nadzorującemu, który może tym samym stać się uczestnikiem postępowania rejestracyjnego (art. 13 ust. 2). Należy podkreślić, że trybu takiego nie ma w odniesieniu np. do fundacji (tj. właściwego ministra jako odpowiednika organu nadzorującego), które art. 12 konstytucji nakazuje traktować co do zasady identycznie jak stowarzyszenia.

Moim zdaniem celowe byłoby takie **przeredagowanie art. 13 i art. 15 ust. 2 PS**, aby **w postępowaniu rejestrowym uczestniczył wyłącznie komitet założycielski** (może też ustawowo doprecyzowany na wzór tego, co stwierdza ustawa o związkach zawodowych, także przewidująca istnienie komitetu założycielskiego). Organ nadzorujący zachowałby przy tym możliwości zareagowania na występujący, jego zdaniem, brak zgodności statutu z przepisami prawa, ale w ramach **uprawnień nadzorczych**, które należałoby w takim



przypadku **rozbudować (ze skutkiem w art. 29 ust. 1) o prawo żądania zmiany statutu w zakresie niezgodnym z obowiązującymi przepisami prawa.**

- VI -

Inaczej niż w wielu innych państwach, w praktyce polskiej prawie nie funkcjonuje instytucja „stowarzyszeń zwykłych”. Składa się na to wiele przyczyn, w tym pewien mit osobowości prawnej (tj. przekonanie, że nie jest możliwe realne działanie bez posiadania przymiotu osobowości prawnej), ale i **art. 42 PS bardzo istotnie ogranicza możliwości działania stowarzyszeń zwykłych**. Tymczasem stowarzyszenia zwykłe – ułomne osoby prawne w rozumieniu powoływanego przepisu kodeksu cywilnego – powinny być tak powszechnym prawnym instrumentem instytucjonalizacji inicjatyw obywatelskich jak spółki osobowe są powszechnym instrumentem instytucjonalizacji inicjatyw gospodarczych obok, ogólnie mniej licznych, spółek kapitałowych posiadających osobowość prawną.

Z powyższego wynika, że należałoby poszukiwać sposobów zachęcenia do tworzenia i funkcjonowania stowarzyszeń zwykłych. Sposoby te powinny być przedmiotem szerszej dyskusji, z tym że należy wstępnie zachować zasadę PS, iż przychody stowarzyszenia zwykłego mogą pochodzić wyłącznie od jego członków. Wskazane byłoby rozważenie celowości umożliwienia **uzyskiwania przez stowarzyszenia zwykłe środków na działalność także z darowizn czynionych przez członków – pod warunkiem, że środki te byłyby przeznaczone na realizację celów określonych w regulaminie stowarzyszenia.**

- VII -

Niezależnie od powyższych materii, wskazane byłoby ogólne uelastycznienie wymogów odnoszących się do instytucji stowarzyszenia, prowadzące do tego, by stowarzyszenia stały się tak naturalnym składnikiem polskiego życia społecznego jak są nimi w społeczeństwie francuskim „stowarzyszenia 1901” (tj. stowarzyszenia funkcjonujące na podstawie bardzo liberalnej ustawy z 1901 r.). Poza zmianami ustawowymi, istotne znaczenie miałyby jednak także praktyka sądów rejestrowych oraz, nazbyt często mająca mało wspólnego z dyspozycją art. 12 konstytucji, praktyka organów nadzorujących – mogące wpłynąć na wytworzenie się większego niż dotąd społecznego zapotrzebowania na funkcjonowanie tej podstawowej prawnej formy samoorganizacji społeczeństwa obywatelskiego.

