

KILKA UWAG O STOSOWANIU I NIEDOSTOSOWANIU USTAWY Z 7 KWIECZNIA 1989 R. – PRAWO O STOWARZYSZENIACH

Problem – czyli dlaczego ten artykuł?

Swoboda zrzeszania się jest jedną z wolności politycznych zagwarantowanych konstytucyjnie (art. 58 Konstytucji RP) oraz na podstawie umów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną. Jedną z najważniejszych postaci korzystania z konstytucyjnej wolności zrzeszania jest tworzenie i przystępowanie do stowarzyszeń; w aktach prawa międzynarodowego często mowa jest wprost o prawie do stowarzyszania się. W Polsce ramy prawne dla korzystania z wolności stowarzyszania się wyznacza ustawa z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach¹. Ustawodawca zwykły błędnie korzysta jednak z delegacji przewidzianej w art. 58 ust. 3 Konstytucji, zobowiązującej go do ustalenia rodzajów zrzeszeń podlegających sądowej rejestracji, trybów tej rejestracji oraz form nadzoru nad zrzeszeniami. Ustawa Prawo o stowarzyszeniach w sposób wątpliwy zarówno konstytucyjnie, jak i prawnomiędzynarodowo statuuje prawo do zrzeszania się w stowarzyszeniach jako prawo obywatelskie, nie zaś prawo człowieka, co oznacza nielegalne zawężenie zakresu podmiotowego jednego z praw podstawowych. Dodatkowo obecne brzmienie ustawy konsekwentnie nawiązuje do obywatelstwa polskiego jako przesłanki korzystania z prawa do tworzenia stowarzyszeń, co stanowi pogwałcenie zasady niedyskryminacji wynikającej z europejskiego prawa wspólnotowego. Polska ustawa zawiera ponadto niejasne przepisy dotyczące uczestnictwa w stowarzyszeniach osób prawnych. W praktyce pojawiają się również wątpliwości interpretacyjne związane z wykładnią przepisów kompetencyjnych. Niniejszy artykuł ma na celu pogłębienie zarysowanej problematyki i ustosunkowanie się do istniejących wątpliwości.

Swoboda zrzeszania – prawo obywatelskie czy prawo człowieka?

Według art. 3 ust. 1 PSU „prawo tworzenia stowarzyszeń przysługuje **obywatelom polskim** (podkreślenie moje – A.R.) mającym pełną zdolność do czynności prawnych i nie pozbawionym praw publicznych“. Z brzmienia cytowanego przepisu wynika, że ustawodawca zwykły statuuje prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach jako prawo **obywatelskie**. To założenie konsekwentnie znajduje swój wyraz w licznych postanowieniach ustawy, poczynając od art. 1, który stanowi, iż „**obywatele polscy** realizują prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach zgodnie z przepisami Konstytucji oraz porządkiem prawnym określonym w ustawach“. Rozszerzenie kręgu osób korzystających z prawa do zakładania stowa-

* Dr Arkadiusz Radwan LL.M. jest dyrektorem zarządzającym the European Centre for Comparative Commercial and Company Law (c-law.org) oraz wykładowcą w Krakowskiej Szkole Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. Obecnie pracuje jako Hauser Research Scholar na New York University School of Law. Wszelkie uwagi i komentarze ze strony Szanownych Czytelników są mile widziane i mogą być kierowane drogą elektroniczną na adres radwan@c-law.org.

1 Tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855; dalej w tekście jako PSU.

rzyszeń poprzez objęcie nim cudzoziemców mających miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4 ust. 1 PSU) jest tylko potwierdzeniem przyjętego przez ustawodawcę założenia, iż podstawową przesłanką korzystania z omawianego prawa jest posiadanie **obywatelstwa polskiego**². To fundamentalne założenie znalazło odzwierciedlenie już w samej preambule do ustawy, zgodnie z którą ustawę uchwała się „w celu stworzenia warunków do pełnej realizacji gwarantowanej przepisami Konstytucji wolności zrzeszania się zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka i Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych, umożliwienia **obywatelom** równego, bez względu na przekonania, prawa czynnego uczestniczenia w życiu publicznym i wyrażania różnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań“.

Tymczasem założenie przyjęte przez ustawodawcę zwykłego jest wątpliwe z punktu widzenia konstytucyjnego oraz prawnomiędzynarodowego. Art. 58 ust. 1 Ustawy Zasadniczej przewiduje wyraźnie, iż wolność zrzeszania zapewnia się **każdemu**. Oznacza to, że Konstytucja gwarantuje wolność zrzeszania jako prawo człowieka, nie zaś jedynie jako prawo obywatelskie, którego przykład stanowi prawo do równego dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji). Podobnie (tj. jako prawo człowieka) wolność zrzeszania jest kwalifikowana w prawie międzynarodowym, do którego również odwołuje się ustawodawca prawa o stowarzyszeniach. Zgodnie z art. 20 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka³ „**każdy człowiek** ma prawo do spokojnego zgromadzania i stowarzyszania się“. Podobnie art. 22 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁴ przewiduje, iż „**każdy** ma prawo do swobodnego stowarzyszania się z innymi, włącznie z prawem do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych w celu ochrony swych interesów“. Również art. 11 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁵ stanowi, że „**każdy** ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów“.⁶

W kontekście powyższych postanowień konstytucyjnych oraz prawnomiędzynarodowych za nieprawidłowe uznać należy stanowisko wyrażone przez Sąd Najwyższy, zgodnie z którym „Prawo do swobodnego zrzeszania się stanowi w państwie prawa konstytucyjne uprawnienie **obywatelskie**“⁷.

Konflikt z prawem europejskim – ustawa przed Trybunał?

Ustawa Prawo o stowarzyszeniach w jej obecnym brzmieniu nie daje się ponadto pogodzić z wymogami stawianymi ustawodawcy krajowemu przez prawo wspólnotowe.

2 Zob. A. Radwan, Wolność zrzeszania się cudzoziemców według prawa polskiego, wspólnotowego oraz postulatów polityki prawa, *Państwo i Prawo*, Nr 5/2005, s. 55-56.

3 Akt Organizacji Narodów Zjednoczonych uchwalony w Paryżu w 1948 r.

4 Nowy Jork 1966 r.

5 Rzym 1950 r.

6 Zob. A. Radwan, Wolność zrzeszania się dla każdego, *Rzeczpospolita* z 27 kwietnia 2005 r., dodatek „Prawo co dnia“, s. 5.

7 Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 15 czerwca 1993 r., I PRN 54/93, OSAiSN 1994/11-12 poz. 8 s. 108; PiP nr 2/1994, s. 107; zob. A. Radwan, *ibidem*.

Ograniczenie prawa do zrzeszania w stowarzyszeniach jedynie do obywateli polskich oraz cudzoziemców mających w Polsce miejsce zamieszkania oznacza dyskryminację obywateli pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej, co jest niedopuszczalne w świetle art. 12 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Przez dyskryminację należy rozumieć każdy przypadek odmiennego traktowania w okolicznościach, które nie uzasadniają takiej odmienności, tj. wszelkie zakazy, nakazy czy ograniczenia nałożone ze względu na narodowość. Tymczasem z art. 4 ust. 2 PSU wynika, iż cudzoziemcy nie mający miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mogą jedynie przystępować do istniejących stowarzyszeń, nie mogą więc brać udziału w tworzeniu nowych stowarzyszeń jako członkowie założyciele (*argumentum a contrario* w zestawieniu z art. 4 ust. 2 PSU)⁸. Taka dyspozycja omawianego przepisu stanowi niewątpliwe pogwałcenie wspólnotowego zakazu dyskryminacji, o ile odnosi się do cudzoziemców będących obywatelami jednego z państw członkowskich UE⁹. Pogwałcenie to jest ewidentne, zwłaszcza biorąc pod uwagę orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS). W sprawie C-172/98¹⁰ kontrowersja dotyczyła belgijskich regulacji, zgodnie z którymi stowarzyszenia międzynarodowe prowadzące działalność nie nastawioną na osiąganie zysku (*non-profit*) mogły uzyskać osobowość prawną pod warunkiem, że w ich zarządzie zasiadała przynajmniej jedna osoba posiadająca obywatelstwo belgijskie¹¹. Ponadto organizacje typu *non-profit* mogły nabyć osobowość prawną jedynie pod warunkiem, że trzy piąte ich członków stanowili obywatele belgijscy.¹² Pomimo kilkukrotnych napomnień ze strony Komisji Europejskiej wzywających rząd belgijski do usunięcia rugowanych naruszeń, wspomniane przepisy pozostały w mocy, co skłoniło Komisję do wszczęcia przed ETS procedury przeciwko państwu członkowskiemu o naruszenie Traktatu (art. 226 TWE). Trybunał podzielił opinię Komisji na temat dyskryminującego charakteru wspomnianych przepisów.

W świetle omawianego orzeczenia ETS należy stwierdzić, iż polska regulacja prawa o stowarzyszeniach również nie spełnia wymogów prawa wspólnotowego. W konsekwencji dyskryminujące przepisy krajowe ulegają derogacji mocą prawa wspólnotowego w zakresie, w jakim odnoszą się one do obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej¹³.

Doradzając osobom zakładającym stowarzyszenie międzynarodowe trzeba być jednak przygotowanym na długotrwałość postępowania, w którym jednym z podniesionych argumentów będzie sprzeczność prawa polskiego z prawem wspólnotowym. Dlatego też poszukując doraźnego rozwiązania praktycznego można uciec się do zawarcia w statucie klauzuli, zgodnie z którą zagraniczni członkowie stowarzyszenia, którzy na gruncie pra-

8 A. Radwan, *Wolność zrzeszania się cudzoziemców... op.cit.*, s. 56-57.

9 Zob. A. Radwan, *ibidem*, s. 59-60.

10 Komisja przeciwko Królestwu Belgii, wyrok ETS z 29 czerwca 1999 r.

11 Art. 1 ustawy z 25 października 1919 r. o nadawaniu osobowości prawnej stowarzyszeniom międzynarodowym zajmującym się działalnością filantropijną, religijną, naukową, artystyczną lub pedagogiczną.

12 Art. 26 ustawy z 27 czerwca 1921 r. o nadawaniu osobowości prawnej stowarzyszeniom typu *non-profit* oraz instytucjom pożytku publicznego.

13 A. Radwan, *Wolność zrzeszania się cudzoziemców... op.cit.* s. 60; A. Radwan, *Wolność zrzeszania się dla każdego, op.cit.*

wa krajowego *de lege lata* nie mogą występować w charakterze założycieli, otrzymując status członków założycieli mocą postanowień statutowych¹⁴.

Członkowie wspierający – kto to taki?

Art. 10 ust. 3 PSU przewiduje, iż „osoba prawna może być jedynie wspierającym członkiem stowarzyszenia“. Ustawa nie wyjaśnia, co należy rozumieć przez określenie „członek wspierający“. Brzmienie cytowanego przepisu może sugerować interpretację in minus, tj. taką, zgodnie z którą osoby prawne nie korzystają z pełni praw członkowskich. Trudno jednak ustalić w ten sposób, jaki jest zakres ograniczenia praw osób prawnych jako członków (wspierających) stowarzyszenia. Jedną z interpretacji zakładałaby brak jakichkolwiek praw korporacyjnych członka będącego osobą prawną, w tym również prawa głosu na walnym zebraniu członków. Zgodnie z inną interpretacją art. 10 ust. 3 PSU może być rozumiany jako podkreślenie szczególnej roli osób prawnych w finansowaniu stowarzyszeń; nadto można zeń wywodzić niedopuszczalność pełnienia przez te osoby funkcji w organach stowarzyszeń, nie wyłączając jednak prawa głosu oraz innych praw korporacyjnych przyznanych na podstawie ustawy bądź statutu, np. prawa kontroli. Wydaje się, że względy celowościowe przemawiają za drugą z rozważanych interpretacji. Z uwagi na konstytucyjny rodowód i wolnościowy charakter prawa do zrzeszania się w stowarzyszeniach trudno lakoniczną wzmiankę art. 10 ust. 3 PSU interpretować w sposób ograniczający wolność statutową stowarzyszeń. Wprawdzie osoby prawne nie są beneficjentami konstytucyjnej wolności zrzeszania, jednakże tego rodzaju ograniczenie uderzałoby pośrednio również w osoby fizyczne będące członkami stowarzyszenia. W wielu przypadkach bowiem trudniej będzie pozyskać osobę prawną jako członka wspierającego stowarzyszenie, jeżeli z uzyskaniem członkostwa nie będą się dla tej osoby wiązały żadne prawa korporacyjne, w szczególności uprawnienia kontrolne. Nawet jednak jeśli by przyjęć restryktywną wykładnię dyskusowanego przepisu, jego ograniczający skutek i tak dałoby się obejść poprzez przyjęcie członka/członków organów danej osoby prawnej jako pełnoprawnych członków stowarzyszenia (osoby fizyczne).

Omawiany przepis może wywoływać niejasności również w odniesieniu do traktowania tzw. ułomnych osób prawnych (art. 33¹ § 1 k.c.), które posiadają zdolność prawną, pozwalającą im na członkostwo w stowarzyszeniu. Zgodnie z art. 33¹ § 1 k.c. w zw. z art. 10 ust. 3 PSU należy przyjąć, że osoby takie mogą być również jedynie członkami wspierającymi stowarzyszenia. Niedopuszczalna jest natomiast interpretacja, zgodnie z którą podmioty takie nie mogłyby w ogóle występować w charakterze członków stowarzyszenia.

Art. 10 ust. 3 PSU wprowadza dodatkowo zamęt terminologiczny: w praktyce międzynarodowej osoby prawne oraz inne jednostki organizacyjne są określane mianem członków instytucjonalnych. W tym kontekście należy stanąć na stanowisku, iż niedopuszczalne jest interpretowanie omawianego przepisu jako wyłączającego przyjęcie w statucie takiego nazewnictwa. Całościowa analiza art. 10 ust. 3 PSU prowadzi jednak do wniosku, że przepis ten jest zbędny lub nawet szkodliwy i jako taki powinien zostać w całości skreślony.

14 A. Radwan, *Wolność zrzeszania się cudzoziemców... op.cit.* s. 60-61.

Struktura władz – co może zarząd?

Ustawa prawo o stowarzyszeniach w bardzo ograniczony sposób reguluje organizację i władze stowarzyszenia, stanowiąc jedynie, że najwyższą władzą jest walne zebranie członków (art. 11 ust. 1 zd. 1 PSU), oprócz którego stowarzyszenie zobowiązane jest posiadać zarząd i organ kontroli wewnętrznej (art. 11 ust. 3 PSU). Ustawodawca przyjmuje jednak domniemanie właściwości walnego zebrania członków (art. 11 ust. 1 zd. 2 PSU). Wyeksponowanie walnego zebrania członków jako głównej władzy stowarzyszenia podkreśla charakter stowarzyszenia jako zrzeszenia osób. Jednocześnie stowarzyszenie jako korporacja działa przez organy. W praktyce rejestrowej pojawiają się niekiedy wątpliwości, jak dalece ustawowa proklamacja supremacji walnego zebrania członków determinuje, tj. w konsekwencji ogranicza wolność statutową w zakresie ustalenia kompetencji zarządu oraz organu kontroli wewnętrznej. Pytanie to sprowadza się przede wszystkim do kwestii dopuszczalności odwrócenia ustawowego domniemania kompetencji poprzez zastrzeżenie generalnej właściwości zarządu we wszystkich sprawach nieprzekazanych przez ustawę lub statut do właściwości innych organów. Odpowiedź na to pytanie zależy przede wszystkim od ustalenia charakteru ustawowych przepisów kompetencyjnych. Z art. 11 ust. 1 zd. 2 oraz art. 10 ust. 1 pkt 5 PSU („statut stowarzyszenia określa w szczególności władze stowarzyszenia, tryb dokonywania ich wyboru, uzupełniania składu oraz ich kompetencje”) wynika, że omawiana regulacja ma charakter dyspozytywny. Powierzenie zarządowi wyłącznego prawa reprezentacji oraz prowadzenia wszelkich spraw stowarzyszenia niezastrzeżonych dla innych organów uznać zatem należy za w pełni dopuszczalne. Proklamacja zwierzchniej roli walnego zebrania członków musi być jednak rozumiana w ten sposób, iż nie jest możliwe wyjęcie spod jego kompetencji decyzji w najważniejszych, fundamentalnych kwestiach, jak np. w przedmiocie rozwiązania stowarzyszenia i przeznaczenia pozostałych środków oraz zmian statutu, przynajmniej w zakresie celów stowarzyszenia, struktury organizacyjnej, organów i kompetencji.

Tezy podsumowujące

Przedstawiona analiza pozwala na sformułowanie kilku tez podsumowujących:

1. konstytucyjny i prawnomiędzynarodowy charakter wolności zrzeszania wyraźnie sytuuje ją wśród praw człowieka, nie zaś jedynie praw obywatelskich;
2. ustawodawca zwykły jest zobowiązany do stworzenia ram prawnych, w których wolność zrzeszania będzie mogła być urzeczywistniana jako wolność przysługująca każdemu;
3. najważniejszym sposobem realizacji wolności zrzeszania jest tworzenie stowarzyszeń. Określając zakres podmiotowy obowiązywania ustawy o stowarzyszeniach należy zrezygnować z przesłanki obywatelstwa;
4. obecne brzmienie ustawy stanowi pogwałcenie wspólnotowego zakazu dyskryminacji (art. 12 TWE). W konsekwencji polskie przepisy nie znajdują zastosowania wobec obywateli państw członkowskich UE (derogacja);
5. chcąc uniknąć ewentualności czasochłonnego postępowania można skorzystać z rozwiązania doraźnego poprzez nadanie zagranicznym członkom stowarzyszenia statusu członków założycieli mocą odpowiednich postanowień statutu;

6. należy przyjąć, iż osoby prawne, które zgodnie z terminologią ustawową mogą być jedynie członkami wspierającymi stowarzyszenia (art. 10 ust. 3 PSU), korzystają z praw korporacyjnych na podobnych zasadach, jak osoby fizyczne. To samo dotyczy tzw. ułomnych osób prawnych. Możliwe jest także przyjęcie przedstawicieli tych osób prawnych jako pełnoprawnych członków stowarzyszenia;

7. przepis art. 10 ust. 3 PSU nie pełni jednak żadnej uzasadnionej funkcji wprowadzając jedynie wątpliwości interpretacyjne, w związku z czym powinien zostać skreślony;

8. ustawodawca prawa o stowarzyszeniach wychodzi od domniemania kompetencji walnego zebrania członków (art. 11 ust. 1 zd. 2 PSU). Przepis ten ma jednak charakter dyspozytywny, co oznacza, że możliwy jest inny podział kompetencji, w szczególności wprowadzenie generalnego domniemania kompetencji zarządu we wszystkich sprawach związanych z reprezentacją i prowadzeniem spraw stowarzyszenia. ■