

ku 84/11



**PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Warszawa, dnia 1 lutego 2011 r.

BSA III - 021 - 6/11

**Pan
Piotr ZIENTARSKI
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Przewodniczący!

W odpowiedzi na pismo z dnia 10 stycznia 2011 r., BPS/KU-034/1028-6/11 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **projektu ustawy o zreszeniach (druk senacki nr 1028)**.

Z wyrazami szacunku

Stanisław Dąbrowski
Stanisław DĄBROWSKI



Warszawa, dnia 1 lutego 2011 r.

**SĄD NAJWYŻSZY
BIURO STUDIÓW I ANALIZ**

Pl. Krasińskich 2/4/6, 00-951 Warszawa

BSA III – 021 – 6/11

Uwagi

**do senackiego projektu ustawy o zrzeszeniach nadesłanego przy piśmie
Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu z dnia 10 stycznia 2011 r.
nr BPS/KU-034/1028-6/11**

Poniżej przedstawione uwagi nie pretendują do kompleksowej oceny przedłożonego projektu ustawy. Są formułowane jedynie w zakresie, w którym proponowane w danym projekcie rozwiązania mogą mieć znaczenie dla praktyki sądowej, a także dla bezpieczeństwa obrotu prawnego.

Głównym założeniem wymienionego w tytule projektu ustawy jest pełniejsze i szersze uregulowanie kwestii realizacji jednej z konstytucyjnych wolności, jaką jest wolność zrzeszania się przy uznaniu za aksjomat, że ta wolność jest nie tylko wolnością obywateli, ale również niektórych kategorii organizacji obywateli, a w szczególności organizacji pracodawców, zrzeszeń producentów i handlowców, izb gospodarczych, w tym mających odrębną osobowość prawną. W uzasadnieniu przedłożonego projektu wyraźnie się wskazuje na odstępianie od kluczowej dla dotychczasowej ustawy - Prawo o stowarzyszeniach tezy, że stowarzyszenia są organizacjami osób fizycznych, zasadniczo obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, jak również, że są to dobrowolne organizacje obywateli, w tym sensie, że przynależność do stowarzyszenia, tak w zakresie przystąpienia, jak i wystąpienia ze stowarzyszenia, nie może doznawać ograniczeń, jak również, że nikt nie może ponosić negatywnych następstw z powodu przynależności do stowarzyszenia, jak i pozostawania poza nim.

Zakres podmiotowy projektowanej ustawy, w kontekście jej głównego założenia, budzi wątpliwości. Dotyczy to w szczególności: art. 2, zawierającego wyliczenie podmiotów władnych tworzyć zrzeszenia, art. 3, zawierającego nową definicję zrzeszenia (brak elementu dobrowolności w stosunku do dotychczasowej definicji stowarzyszenia), jak i art. 5, zawierającego rodzajowe określenie kategorii

organizacji społecznych, do których, przynajmniej w założeniu, nie ma mieć zastosowania przyszła ustawa, tj. wyliczenia zdecydowanie niepełnego w stosunku do istniejących organizacji społecznych, w tym mających w swych nazwach określenie: „stowarzyszenie” lub „zrzeszenie”, do których mogą należeć pewne kategorie organizacji religijnych lub o charakterze religijnym, których byt prawny wyjściowo regulowany jest ustawami o stosunku Rzeczypospolitej Polskiej do określonego kościoła lub związku wyznaniowego (*por. niektóre z przepisów przejściowych i końcowych, które wprost proponują zmiany w uregulowaniach dotyczących takich właśnie organizacji*), lub takich zrzeszeń, których byt prawny znajduje swoje oparcie w ustawie z dnia 18 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tj. Dz. U. z 2005 r., Nr 231, poz. 1965 ze zm.), a także będących różnymi kategoriami organizacji sportowych, których byt prawny zasadniczo regulowany jest przepisami ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857 ze zm.).

Innymi słowy, jeżeli projektowana ustawa pretenduje do całościowego uregulowania kwestii realizacji wolności zrzeszania się, to powinna zawierać klauzulę generalną, np. we fragmencie odpowiednika obecnego art. 5, że znajduje ona zastosowanie do wszystkich organizacji obywateli z wyjątkiem tych organizacji, których byt prawny wyraźnie regulowany jest innymi ustawami, przy czym jej rozwiązania znajdują odpowiednie zastosowanie także do takich innych organizacji w zakresie nie uregulowanym ustawami szczególnymi. Dopiero po takiej klauzuli generalnej właściwe byłoby wyliczenie, ale jako przykładowe, a więc poprzedzone określeniem: „w szczególności”, określonych typów organizacji o celach niezarobkowych, do których zasadniczo nie będzie miała zastosowania projektowana ustawa, a więc takich np., jak: partie polityczne, związki zawodowe.

W obecnym kształcie projektowana ustawa zasługuje bardziej na inny tytuł, a mianowicie: „ustawa o stowarzyszeniach i niektórych organizacjach obywateli”.

Poważne wątpliwości budzi propozycja poszerzenia kategorii zrzeszeń, w stosunku do istniejących obecnie stowarzyszeń, a także nowa formuła stowarzyszeń zwykłych z wyposażeniem ich w „zdolność prawną”, ale bez przyznania im osobowości prawnej. W projektowanej ustawie nie wskazuje się przy tym wyraźnie, czym, ewentualnie, miałyby różnić się zdolność prawna typowych osób prawnych, od „zdolności prawnej” stowarzyszeń zwykłych (art. 43).

Odróżniając kategorię „zdolności prawnej”, a więc zdolności do bycia podmiotem praw i obowiązków tak o charakterze prywatno- jak i publiczno-prawnym, od „zdolności do czynności prawnych”, a więc w tym wypadku zdolności do podejmowania czynności prawnych w imieniu organizacji lub jako organizacja, za trudne do akceptacji, tak dla obrotu prawnego, jak i praktyki sądowej, wypada uznać rozwiązanie proponowane w art. 46 ust. 1 i ust. 2 projektowanej ustawy, dotyczące zdolności do występowania w imieniu stowarzyszenia zwykłego nie posiadającego swej „władzy zarządzającej” przez każdego członka takiego stowarzyszenia przy jednoczesnym braku przedstawienia w projektowanej ustawie mechanizmów pozwalających na weryfikację, kto jest lub był, a kto nie jest lub kto nie był, członkiem danego stowarzyszenia według stanu na określony dzień, a także jaki jest lub był wzór podpisu członka działającego za takie stowarzyszenie. O ile nie wydaje się, by przy próbie podejmowania czynności sądowych przez członka stowarzyszenia nie posiadającego władzy zarządzającej sądy rezygnowały ze stosowania art. 68 k.p.c., a więc domagały się wykazywania przez takiego członka jego umocowania dokumentem przy pierwszej czynności sądowej, o tym w wypadku czynności pozasądowych, nie ma odpowiednich przepisów, które pozwalałyby, np. organowi administracji publicznej, na żądanie udostępnienia mu np. odpowiedniego dokumentu świadczącego o umocowaniu do działania w imieniu stowarzyszenia zwykłego. Odpowiednika art. 68 k.p.c. nie zawierają w szczególności ani k.p.a., ani Ordynacja podatkowa.

Innej natury wątpliwości stwarzają rozwiązania proponowane w art. 47, z których wynika, że w ramach odpowiedzialności za stowarzyszenie zwykłe miałby odpowiadać osobiście także każdy członek takiego stowarzyszenia, a więc również taki, który nie godził się na zaciągnięcie określonego zobowiązania w imieniu stowarzyszenia przez innego członka danego stowarzyszenia. Przy istnieniu „władzy zarządzającej”, w wypadku organizacji podlegających rejestrom sądowym, praktykowane jest dla bezpieczeństwa obrotu prawnego pobieranie i przechowywanie przez sądy wzorów podpisów osób wchodzących w skład takich władz, a także ujawnianie składu władz (osób zdolnych do reprezentacji danej organizacji w obrocie prawnym) w Krajowym Rejestrze Sądowym lub w innej odpowiedniej ewidencji prowadzonej przez sąd. W wypadku stowarzyszeń zwykłych, nie mających swej władzy zarządzającej, a w świetle przedłożonego projektu mających podlegać także KRS, trudno sobie wyobrazić ewentualną praktykę

gromadzenia i ujawniania aktualnych danych dotyczących wszystkich członków takiego stowarzyszenia, a także wzorów ich podpisów.

Poważne wątpliwości budzą proponowane zmiany w zakresie rejestracji zrzeszeń (stowarzyszeń) przez sądy, a także w sferze sprawowania nadzoru nad zrzeszeniami (stowarzyszeniami), w tym zwłaszcza w zakresie, w jakim ów nadzór miałby być realizowany przez sądy. Z uzasadnienia przedłożonego projektu nie wynika, dlaczego funkcjonujące obecnie, a więc sprawdzone rozwiązania, powinny ulec zmianie, a zarazem dlaczego należałoby wprowadzić takie jak proponowane w projekcie nowe rozwiązania w zakresie nadzoru nad stowarzyszeniami. Niezrozumiałe jest zwłaszcza pozbawienie określonych uprawnień własnych organów nadzoru, a także - w istocie - nakazywanie tym organom, w wypadku stwierdzenia przez nie poważnych nieprawidłowości w działalności danego stowarzyszenia, korzystania z pośrednictwa prokuratorów dla przedstawienia problemu sądowi. W dotychczasowym stanie prawnym prokuratorzy dysponują uprawnieniami niezależnymi, a więc także „równoległymi”, w stosunku do uprawnień administracyjnych organów nadzoru i – w zależności od swojej oceny – mogą występować w poszczególnych sprawach na rzecz (po stronie) administracyjnego organu nadzoru, na rzecz stowarzyszenia lub przeciwko takiemu organowi lub stowarzyszeniu. (por. art. 55 i 57 k.p.c.) Wydaje się, że tak rozumiana niezależność prokuratury powinna zostać zachowana. Przypomnieć w tym miejscu należy, że dotychczas prowadzone przez sądy w sprawach stowarzyszeń postępowania nadzorcze nie były postępowaniami typu karnego, lecz cywilnego z wszelkimi tego konsekwencjami.

Za trudne do akceptacji należy uznać brzmienie art. 33 ust. 1 projektu, skonstruowanego z myślą o przypadku faktycznego braku „władzy zarządzającej” stowarzyszenia z dwóch przyczyn, a mianowicie w sytuacji braku legalnej definicji pojęcia: „władza zarządzająca”, a także w związku z niezrozumiałym, a w szczególności nie korespondującym z treścią art. 601 k.p.c. odczytywanym w powiązaniu z art. 510 § 1 tego kodeksu, zawężeniem kręgu potencjalnych podmiotów władnych wystąpić z wnioskiem o ustanowienie kuratora dla stowarzyszenia, które w świetle prawa lub statutu powinno mieć „władzę zarządzającą”. W związku z tym proponuje się odpowiednie przeredagowanie art. 33 ust. 1 projektowanej ustawy w sposób, który pozwalałby na ustalenie, że, poza działającym z urzędu sądem, w

szczegółności podmioty wymienione w tym przepisie, a nie tylko one, mogą wystąpić do sądu z wnioskiem o ustanowienie kuratora dla stowarzyszenia (zrzeszenia).

Reasumując wypada stwierdzić potrzebę dokonania ponownych przemyśleń co do kształtu określonych przepisów projektowanej ustawy, a także co do potrzeby uzupełnienia uzasadnienia danej ustawy w sposób, który mógłby przekonywać do zastąpienia istniejących regulacji prawnych, niektórych w całości, nowymi rozwiązaniami.

(opracował. Romuald Szewczuk)