



PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA

Główny Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa
tel.: (+48) 022 392-31-09; fax: (+48) 022 392-31-20

www.prokuratoria.gov.pl
e-mail: kancelaria@prokuratoria.gov.pl

KR-51-7/11/KBU
W/ /11

Warszawa, 2011.01.

Pan
Piotr ZIENTARSKI
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

W odpowiedzi na pismo z dnia 10 stycznia 2011 r., znak: BPS/KU-034/1028-4/11, dotyczące zaopiniowania **projektu ustawy o zrzeczeniach (druk senacki nr 1028)**, w załączeniu przekazuję opinię Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa do tego projektu.

Otrzymują:

- 1) adresat – 1 egz.,
- 2) a/a – 1 egz.

Opinia do projektu ustawy o zrzeszeniach (druk senacki nr 1028)

W związku z otrzymaniem do zaopiniowania *projektu ustawy o zrzeszeniach (druk senacki nr 1028)*, zauważa się, co następuje:

1. Na tle brzmienia projektowanego art. 2 ustawy pojawia się wątpliwość dotycząca zawężenia w sposób restrykcyjny prawa zrzeszania, co uniemożliwi skorzystanie z tego prawa osobom fizycznym nieposiadającym pełnej zdolności do czynności prawnych. O ile jako zasadne należy uznać ograniczenie możliwości tworzenia zrzeszenia, tylko do osób prawnych, jednostek organizacyjnych, o których mowa w art. 33¹ K.c. oraz osób fizycznych posiadających pełną zdolność do czynności prawnych, o tyle ograniczenie członkostwa w zrzeszeniach tylko do tych kategorii osób i jednostek organizacyjnych nie wydaje się zasadne. Zgodnie z art. 3 ust. 2 *ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855, z późn. zm.)* małoletni w wieku od 16 do 18 lat, którzy mają ograniczoną zdolność do czynności prawnych, mogą należeć do stowarzyszeń i korzystać z czynnego i biernego prawa wyborczego, z tym że w składzie zarządu stowarzyszenia większość muszą stanowić osoby o pełnej zdolności do czynności prawnych. Natomiast, na podstawie ust. 3 tego artykułu małoletni poniżej 16 lat mogą, za zgodą przedstawicieli ustawowych, należeć do stowarzyszeń według zasad określonych w ich statutach, bez prawa udziału w głosowaniu na walnych zebraniach członków oraz bez korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego do władz stowarzyszenia. Jeżeli jednak jednostka organizacyjna stowarzyszenia zrzesza wyłącznie małoletnich, mogą oni wybierać i być wybierani do władz tej jednostki. Mając na uwadze, iż przepisy projektowanej ustawy dotyczące stowarzyszeń, nie zawierają przepisów odnoszących się do członkostwa w tego rodzaju zrzeszeniach osób o ograniczonej zdolności do czynności prawnych, kwestię tą należy uregulować w ustawie. Zagadnienie to jest o tyle istotne, gdyż dotyczy harcerstwa i skautingu oraz innych stowarzyszeń młodzieżowych (vide: § 1 pkt 1, § 2 ust. 2 i § 15 statutu ZHP¹).

2. W art. 3 ust. 2 wyraz: „*umownych*” proponuje się zastąpić wyrazami: „*określonych w umowie, zawartej w celu zrzeszenia się*”. Propozycja ta ma na celu doprecyzowanie, iż przez pojęcie umowy, użyte w tym przepisie, rozumie się wyłącznie umowę stanowiącą podstawę utworzenia zrzeszenia.

3. Na tle brzmienia art. 9 ust. 1 projektowanej ustawy, pojawia się wątpliwość odnośnie prawidłowości sformułowania: „*w przypadku, gdy zrzeszenie dysponuje majątkiem publicznym*”. Pojęcia: „*majątek publiczny*” oraz „*własność publiczna*” nie zostały zdefiniowane w Konstytucji ani w innych aktach normatywnych, stąd też dla ustalenia jego treści należy się odwołać do dorobku doktryny i orzecznictwa. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, aczkolwiek

¹ Na stronie:

[http://dokumenty.zhp.pl/pliki/glowny_20101213_150343_statut_zhp_\(tekst_jednolity\)po_zmianach_xxxvi_zjazd_zhp.doc](http://dokumenty.zhp.pl/pliki/glowny_20101213_150343_statut_zhp_(tekst_jednolity)po_zmianach_xxxvi_zjazd_zhp.doc)

przepisy Konstytucji nie posługują się pojęciem własności publicznej, to jednak w poszczególnych ustawach pod różnymi nazwami jest wyodrębniona ta kategoria mienia². Zdaniem J. Szachulowicza³ kryterium przynależności masy majątkowej do osoby prywatnej, społecznej jednostki organizacyjnej, czy podmiotu prawa publicznego – czyli państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, nie wystarczy do uznania jej jako własności prywatnej, społecznej albo publicznej. Również w opinii A. Stelmachowskiego⁴ kryterium zakwalifikowania prawa jako własności publicznej nie jest strona podmiotowa, lecz funkcja, którą spełnia przedmiot własności. Mając na uwadze powyższe, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli korzystanie z przedmiotu własności i czerpanie z niego pożytków odbywa się w celu realizacji interesu publicznego, w postaci „zaspokajania potrzeb zbiorowych całego społeczeństwa”, wówczas można uznać własność jako publiczną⁵. W opinii Trybunału przedmiotem własności publicznej, w zasadzie nie są środki produkcji, lecz własność i inne prawa majątkowe „służące zaspokajaniu potrzeb publicznych”⁶. Mając na uwadze przytoczone poglądy orzecznictwa i doktryny prawniczej, zrzeczenie (z wyłączeniem stowarzyszenia zwykłego) oprócz środków produkcji służących do prowadzenia działalności gospodarczej, zawsze będzie dysponować majątkiem publicznym, co uzasadnia potrzebę zmiany brzmienia projektowanego art. 9. Należy również zauważyć, iż w przepisie tym (jak również w art. 11) użyto niezdefiniowanego pojęcia: „ofiarności publicznej”.

4. W art. 11:

- 1) w ust. 1 wątpliwości budzi wymienianie „wyposażenia” wśród innych kategorii rzeczy i praw zdefiniowanych przez przepisy *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości* (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223, z późn. zm.). Należy zauważyć, iż wyposażenie zrzeczenia może być, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 15 lit. a ustawy o rachunkowości, zaliczane do kategorii środków trwałych. Tym samym należy zastosować w art. 11 ust. 1 ujednoliconą terminologię;
- 2) w ust. 2 użyto niezdefiniowanego pojęcia „beneficjenci zrzeczenia”.

5. W art. 26 projektu ponownej analizy wymaga konstrukcja osobowości prawnej terenowej jednostki organizacyjnej stowarzyszenia. W szczególności, jako wadliwe należy uznać rozwiązanie polegające na ponoszeniu odpowiedzialności stowarzyszenia za zobowiązania terenowej jednostki organizacyjnej stowarzyszenia, która uzyskała osobowość prawną. Taka konstrukcja stanowiłaby *novum* na gruncie polskiego systemu prawnego. Należy zauważyć, iż ponoszenie odpowiedzialności przez jedną osobę prawną za zobowiązania innej osoby prawnej jest dopuszczalne wyjątkowo tylko w przypadku Skarbu Państwa, w stosunku do zobowiązań niektórych państwowych osób prawnych (vide: art. 40 Kodeksu cywilnego). Nie wydaje się również prawidłowa konstrukcja określenia w statucie terenowej jednostki organizacyjnej stowarzyszenia zakresu i sposobu korzystania przez nią z osobowości prawnej. Sformułowania takie sugerują, iż w aktem tym możnaby ograniczyć zdolność prawną lub zdolność do czynności prawnych takiej osoby prawnej.

² Wyrok TK z dnia 20 listopada 1996 r., sygn. K 27/95, „OTK” 1996/6/50.

³ J. Szachulowicz, *Własność publiczna. Powstanie, przekształcenie, funkcje, zarządzanie*, Warszawa 2000, s. 11.

⁴ A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 187.

⁵ Uchwała SN z dnia 13 kwietnia 2007 r., sygn. III CZP 23/2007, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2007/4.

⁶ Wyrok TK z dnia 20 listopada 1996 r., sygn. K 27/95, „OTK” 1996/6/50.

6. Przepisy rozdziału 1 działu IV projektowanej (w szczególności art. 67 projektu) ustawy umożliwiają przekształcenie osoby prawnej (stowarzyszenia) w jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej (stowarzyszenie zwykłe i zrzeszenie nierejestrowe). Mając na uwadze powyższe należy doprecyzować, iż wraz z przekształceniem formy prawnej stowarzyszenia analogicznemu przekształceniu ulega forma prawna jego terenowej jednostki organizacyjnej, które na podstawie art. 26 ust. 2 projektu może posiadać osobowość prawną.

STARSZY RADCA
Prokuratury Generalnej
Skarbu Państwa
K. Kuczyński
dr Krzysztof Kuczyński
5.1.04.2014