

## OPINIA PRAWNA

w sprawie zakresu terytorialnego działania NGO w kontekście interpretacji wyrażenia  
„organizacja działająca na terenie (...) gminy”  
użytego w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie

### STAN FAKTYCZNY - PRZEDMIOT OPINII

Zagadnienie prawne będące przedmiotem opinii sprowadza się do interpretacji użytego na gruncie ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie pojęcia „organizacja działająca na terenie (np. gminy)” i oceny praktyki samorządów, które w relacjach z organizacjami pozarządowymi np. wynikającymi z promowania konsultacji społecznych wyrażają opinię sprowadzającą się do stwierdzenia, że „jednostka nie prowadzi/nie planuje prowadzić konsultacji z organizacjami pozarządowymi, bowiem na terenie jednostki nie działają żadne organizacje pozarządowe”. W związku z tym pojawia się dodatkowe pytanie, czy przygotowując program współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi, organ przygotowujący program adresuje go wyłącznie do organizacji, które mają siedzibę na terenie danego samorządu?

### STAN PRAWNY

Rozważania prawne dotyczące przedmiotu opinii prowadzone są w oparciu o następujące akty prawne:

- ustawa z 24 kwietnia 2003 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tj. Dz.U. 2010 nr 234, poz. 1536 ze zm.);
- ustawa z 7 kwietnia 1989 - Prawo o stowarzyszeniach (tj. Dz.U 2001 nr 79, poz. 855 ze zm.),
- ustawa z 6 kwietnia 1984 o fundacjach (tj. Dz.U. 1991 nr. 46, poz. 203 ze zm.).
- ustaw z 20 sierpnia 1997 o Krajowym Rejestrze Sądowym (tj. Dz.U. 2007 nr 168, poz. 1186 ze zm.)

### ROZWAŻANIA PRAWNE

Opinia prawna w przedstawionej do zaopiniowania kwestii wymaga odniesienia się do zagadnienia zakresu terytorialnego działania organizacji pozarządowych, ponieważ dyspozycja przepisów ustawy z 24 kwietnia 2003 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tj. Dz.U. 2010 nr 234, poz. 1536 ze zm.) wyznaczająca adresatom przepisów, w tym w szczególności organom administracji,

powinności określonych działań, opiera się na wyrażeniu „organizacja działająca na terenie (...)” opisującym właściwe organizacje pozarządowe (inne podmioty). Cytowane sformułowanie ustawodawcy wobec braku szczegółowej definicji sformułowanej w ustawie o działalności pożytku publicznego, należy ocenić w kontekście wykładni pojęć tożsamyh i podobnych na gruncie innych przepisów regulujących organizację i funkcjonowanie organizacji pozarządowych czy szerzej podmiotów ekonomii społecznej. Opinia nie jest miejscem na szczegółową, naukową rozprawę, dlatego sprowadza się do najważniejszych przykładów wyznaczających regułę ogólną rozstrzygnięcia przedmiotowej problematyki.

Już na samym początku należy podkreślić, że zasadą w sferze tworzenia i funkcjonowania NGO jest autonomia podmiotów w określaniu zakresu terytorialnego działalności i brak ograniczeń w tym zakresie. I tak np. stowarzyszenie ma pełną swobodę w określeniu terenu swojego działania i od woli członków stowarzyszenia zależy czy będzie działało na terenie jednej lub wielu gmin, powiatów czy województw, czy będzie miało wymiar ogólnopolski, regionalny, czy jedynie lokalny np. gminny. Ważne podkreślenia jest dodatkowo to, że ustawa nie zakazuje działania stowarzyszenia poza swym terenem działania. W literaturze wyrażany jest pogląd, że prawidłowy jest pogląd, zgodnie z którym nawet stowarzyszenie o zasięgu lokalnym może prowadzić działalność na terenie całego kraju. Podmiotowość stowarzyszenia jako osoby prawnej w sensie cywilistycznym rozciąga się na obszar całej Polski, a przy uwzględnieniu przepisów prawa prywatnego międzynarodowego również poza jej granice.

Podobnie jest w przypadku fundacji, która sama określa teren działania, a jedynym wymaganie ustawodawcy w odniesieniu do zakresu terytorialnego działania fundacji jest przepis art. 5 ust. 3, zgodnie z którym fundacja, która ma prowadzić działalność na terenie jednego województwa, powinna mieć siedzibę na terenie województwa objętego działalnością tej fundacji. Przywołany przepis wyznacza więc obowiązek dotyczący nie zakresu terytorialnego działania, który jest objęty autonomią fundacji, a miejsca siedziby fundacji.

Pojęcie siedziby w systemie prawnym jest różne od pojęcia terenu działania i nie można tych pojęć utożsamiać. Zgodnie z art. 41 k.c., jeżeli ustawa lub oparty na niej statut nie stanowi inaczej, siedzibą osoby prawnej jest miejscowość, w której ma siedzibę jej organ zarządzający. Wskazanie siedziby ma znaczenie dla określenia właściwości miejscowej sądu rejestrowego (art. 6942 k.p.c.), organu nadzoru (art. 8 ust. 5 prawa o stowarzyszeniach), właściwości sądu w sprawach cywilnych (art. 30, 40 k.p.c.), ale nie determinuje zakresu działania organizacji. Dodatkowo od siedziby należy odróżnić adres osoby prawnej, który określa szczegółowo (ulica, numer domu, lokalu) siedzibę osoby prawnej.

Ustawodawca w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie posługując się pojęciem „organizacja działająca na terenie (...)” wyznaczył zakres właściwości miejscowej dla podmiotów adresatów norm (m.in. organy administracji samorządowej, NGO). Pojęcie to nie odnosi się do siedziby, więc siedziba podmiotu nie ma znaczenia przy stosowaniu przepisów odnoszących się do „terenu działania” na gruncie ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie. Zakres pojęciowy użytego sformułowania w interpretacji literalnej prowadzi do wniosku, że przepisy odwołujące się do „zakresu działania” obejmują zakresem zastosowania wszystkie te organizacje pozarządowe (inne uprawnione podmioty na gruncie ustawy), które nie wykluczają w statutach (innych aktach wewnętrznych) działania na określonym terenie właściwym dla podmiotu podejmującego działania zgodnie z ustawą

(np. samorządu gminy). Funkcjonalna wykładnia mogła by ograniczać ten krąg do podmiotów, które faktycznie prowadzą działalność na danym terenie, tj. kierowały swoją działalność do beneficjentów, osób fizycznych lub prawnych na określonym terenie, a więc dały się poznać od strony merytorycznej, statutowej działalności podmiotom z danego terenu. Brak jest jednak wystarczających argumentów prawnych wynikających z przepisów ustawy o pożytku publicznego i wolontariacie by dokonywać tak daleko idącej interpretacji zawężającej. Obawy w zakresie takiego kierunku wykładni wzmacnia przyjęta w praktyce stosowania prawa zasada, że w odniesieniu do działalności organów administracji publicznej przepisy należy interpretować w sposób nieograniczający praw i wolności obywatelskich.

## WNIOSKI OPINII

Pojęcia „organizacja działająca na terenie (...)” użytego na gruncie ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie nie należy utożsamiać z siedzibą, ani ograniczać jego zakres ze względu na siedzibę podmiotu. W związku z nieograniczoną autonomią organizacji pozarządowych w określaniu statutowego zakresu działania, organy administracji są zobowiązane do stosowania ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie w sposób zapewniający współpracę w zakresie działalności pożytku publicznego wszystkim zainteresowanym organizacjom pozarządowym, których statuty nie wykluczają działalności na terenie określonej właściwości organu administracji,.

**RADCA PRAWNY**  
*Piotr Rzepka*