



POMAGAMY
POLAKOM PROWADZIĆ
WŁASNY BIZNES.
DOŁĄCZ DO NAS!

Grodzisk Mazowiecki, 08 kwietnia 2015 rok

Przewodniczący

**Sejmowa Podkomisja Nadzwyczajna
do rozpatrzenia
Prezydenckiego Projektu Ustawy
o zmianie Ustawy Prawo o stowarzyszeniach**

Sejm RP
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa

Szanowny Panie Przewodniczący,

Niniejszym biorąc udział w konsultacjach projektu zmiany ustawy Prawo o stowarzyszeniach (dalej: Projekt) przekazuję poniżej uwagi do projektu Prezydenckiego ustawy o stowarzyszeniach i propozycję zmiany projektowanych przepisów.

Uwagi do Projektu Prezydenckiego ustawy o zmianie ustawy o stowarzyszeniach w wersji przedłożenia Sejmowego

I. Uwagi do zakresu podmiotowego i przedmiotowego

1. Nieobjęcie prawem zrzeszenia się żadnych innych osób poza osobami fizycznymi, w tym: osób prawnych, jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej lecz posiadających zdolność prawną lub stanowiących związki osób fizycznych nie będących podmiotami gospodarczymi z innych podstaw prawnych (np. spółdzielnie, fundacje, wspólnoty mieszkaniowe), wspólnie w tym z osobami fizycznymi.

Mając na uwadze konkretne propozycje zawarte w Projekcie ustawy, należy już na wstępie nadmienić, iż w dalszym ciągu pozostają one dalece niewystarczające i wymagają wielopłaszczyznowego rozważenia i uwzględnienia zmian społeczno-gospodarczych oraz kulturowych i postępu technologicznego.

Projektodawca w nowej treści ustawy utrzymuje i nawet wprowadza nowe nieuzasadnione ograniczenia podmiotowe, nie zapewniając realnie wolności zrzeszania się, zagwarantowanych przez Konstytucję. W art. 12 ustawa zasadnicza wskazuje, iż Państwo zapewnia „(...) wolność tworzenia i działania (...) stowarzyszeń”, co należy rozumieć jako możliwość zrzeszania się każdej osoby, zarówno bezpośrednio, jak i w ramach jednostek organizacyjnych lub osób prawnych z każdą inną osobą i dla każdego celu pozostającego w zgodzie z porządkiem prawnym RP. Do tej pory nie została jednak wypracowana odpowiednia instytucja, która pozwoliłaby na zrzeszanie się na równych prawach osób fizycznych, osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, lecz posiadających zdolność prawną dla celów niezarobkowych czy też gospodarczych. Koniecznym staje się zatem poszerzenie zakresu podmiotowego ustawy w celu umożliwienia wszystkim osobom i ich związkom realizację wspólnych celów. Dotyczy to przecież różnego typu organizacji pożytku publicznego, innych społecznych, które mają cele i zadania statutowe zbieżne z tymi, które realizują osoby fizyczne.

Kolejnym, ważnym rozwiązaniem stałoby się rozszerzenie zakresu podmiotowego, poprzez umożliwienie nie tylko uczestnictwa ale i tworzenia związków organizacji i stowarzyszeń także przez jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej

2. Przyznanie prawa tworzenia stowarzyszeń wyłącznie osobom fizycznym mającym pełną zdolność do czynności prawnych.

W Projekcie ustawy zaproponowano zmianę, która w istotny sposób zawęży katalog podmiotów mających prawo zrzeszania się. Projektodawca w art. 3 ust. 1 wprowadził pojęcie „pełnej zdolności do czynności prawnej”, zamykając tym samym możliwość zrzeszania się przez osoby posiadające ograniczoną zdolność do czynności prawnych. Powyższy zabieg stoi w sprzeczności zarówno z konstytucyjną wolnością do zrzeszania się, jak i art. 1 komentowanego Projektu, który w sposób jednoznaczny zapewnia komentowaną wolność „każdemu” podmiotowi. Brak konsekwencji ustawowej dodatkowo potwierdza zapis umożliwiający przynależność członkowską osobom poniżej 16 roku życia za zgodą przedstawicieli ustawowych.

3. Projekt ogranicza się sztywno do dwóch form stowarzyszenia nie gwarantując elastyczności w formach i strukturach ze względu na liczebność, podstawę i zakres działalności stowarzyszenia (stowarzyszenie i stowarzyszenie zwykłe).

Taki zabieg nie spełnia standardów ani konstytucyjnych ani międzynarodowych, ograniczając formy organizowania się podmiotów zarówno pod względem statusu jak i charakteru prawnego. Założeniem projektu winno być umożliwienie zainteresowanym podmiotom dokonywania swobodnego wyboru formy zrzeszenia. Zakres propozycji powinien być określony w zależności od stopnia zorganizowania, czy też skali działalności i źródeł przychodów. Nowa ustawa musiałaby zatem wprowadzić różnorodność, tak aby każdy mógł mieć możliwość wyboru i swobodę w powzięciu decyzji odnośnie formy organizacji, jak i jej

metod działania czy też środków, które chce pozyskiwać. Zasadnym stałoby się stworzenie pewnego rodzaju kompleksowej propozycji ze zróżnicowaniem różnych form dla zapewnienia realnej fakultatywności wyboru. Należałoby rozważyć przykładowo minimum takie formy jak:

a) najprostszą z nich, którą mogłoby być zrzeszenie w postaci jednostki organizacyjnej nieposiadającej samodzielności prawnej ani zdolności prawnej. Znajdując się na najniższym poziomie zorganizowania, zobowiązane byłoby jedynie do prowadzenia ewidencji przychodów i wydatków z odesłaniem do odpowiedniego stosowania przepisów kc. o spółce dla celu niegospodarczego, a społecznego bez konieczności gospodarowania na wspólny rachunek wyodrębnionym majątkiem.

b) Kolejną formą mogłoby być stowarzyszenie prowadzące działalność niewielkich rozmiarów, posiadające zdolność prawną (jednak bez osobowości prawnej) i zwykłą ksiązkę przychodów i rozchodów (funkcjonujące pod określonym adresem, odpowiedzialne za wewnętrzny rozrachunek, z możliwością pozyskiwania darowizn od podmiotów prywatnych czy posiadania zarządzającego lub prokurenta).

c) Kończąc na formie bardziej złożonej, a więc stowarzyszeniu posiadającemu osobowość prawną, będącym odrębnym podmiotem (obligatoryjną dla tych, którzy prowadzą działalność na dużą skalę i korzystają ze środków publicznych, z obowiązkiem prowadzenia pełnej rachunkowości w momencie, gdy obroty przekroczyłyby pewną granicę)

W każdej z powyższych form powinny mieć możliwość zrzeszania się zarówno osoby fizyczne, prawne, jak i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, bez względu na ich formy prawne i charakter.

II. Ustawa nie wprowadza w pełnym zakresie możliwości przekształceń, łączenia i podziałów stowarzyszeń oraz usamodzielniania się oddziałów lub ich łączenia

Istotnym niedostatkiem komentowanego Projektu jest ograniczenie możliwości łączenia się, dzielenia, przekształcania stowarzyszeń oraz usamodzielniania się oddziałów lub ich łączenia. Stworzenie przepisów wprowadzających nowe formy stowarzyszeń (patrz: przykładowe formy z pktu 3) powinno łączyć się ze stworzeniem możliwości płynnego przechodzenia z jednej formy do drugiej.

W tym wypadku należałoby ułatwić podziały i łączenie się zrzeszeń w każdej z form działając na podstawie statutu, umowy czy też uchwały właściwego organu powinna być możliwość dokonania przekształcenia w inną formę z jednoczesną możliwością postanowienia o podziale, łączeniu lub nowej formie organizacyjno-prawnej celem kontynuowania działalności. Taka oferta narzędzi (...) miała by na celu umożliwienie wyboru pomiędzy istniejącymi formami, a możliwością dobrowolnego przyjęcia nowej formy bez utraty ciągłości, dorobku i dotychczasowych praw.

Zasadnym wydaje się rozważenie doregulowania powyższej kwestii w pełnym zakresie, gdyż regulacja nie może być barierą dla swobody działalności i funkcjonowania organizacji pozarządowych. Formy organizacji powinny bowiem móc się zmieniać, przechodzić w siebie nawzajem i ewoluować w zależności od stopnia zaawansowania, etapu działalności organizacji, jak i aktualnych potrzeb społecznych.

III. Przesłanki i procedura tworzenia stowarzyszeń i ich jednostek

1. Zastrzeżenie prawa tworzenia stowarzyszenia osobom fizycznym w liczbie co najmniej 7, które muszą stawić się na zebraniu i "uchwalić" statut stowarzyszenia, wybrać komitet lub władzę i to wszystko bez możliwości uczestnictwa w zawiązaniu na odległość, sukcesywne czynności składania oświadczeń woli deklaracji czy „online”, jest istotnym w dzisiejszych czasach ograniczeniem swobody zrzeszania się.

Proponowane przez ustawodawcę obniżenie wymaganej liczby osób koniecznej do założenia stowarzyszenia z 15 do 7 jest oczywiście niewystarczające. Brak jest racjonalnego uzasadnienia dla kwestionowania możliwości zrzeszania się poprzez utworzenie organizacji już przez 3 osoby. Tym bardziej jest to niezasadne, gdy w obszarze organizacji pozarządowych, pożytku publicznego czy też innych instytucji społeczeństwa obywatelskiego funkcjonują organizacje tworzone w istocie przez mniejszą liczbę osób. Postulat pseudo łagodzenia rygoryzmu przez dopuszczenie tylko 7 osób jako najmniejszej liczby koniecznej do utworzenia organizacji nadal stanowi barierę, gdyż uniemożliwia swobodne zrzeszanie się obywateli, (np. gdzie stopień zaangażowania się społecznego jest niski lub społeczność lokalna lub środowisko niewielkie) ograniczając tym samym budowę społeczeństwa obywatelskiego.

Niezrozumiałym jest również brak regulacji umożliwiającej szybkie zorganizowania się członków np. za pośrednictwem Internetu. Konieczność przechodzenia przez długotrwałe i sformalizowane procesy w "realu" jest niedostosowaniem do współczesnych warunków.

Powinno nastąpić uwolnienie od klasycznych procedur „zebrania” dotyczących np. przyjmowania statutu, wyboru władz czy podejmowania uchwał, polegających na obowiązku zwoływania walnych czy założycielskich zebrań członków/zebrania delegatów, w których muszą uczestniczyć osobiście członkowie, zamiast możliwości przeprowadzenia takich czynności na odległość czy nawet „online”.

2. Zupełnie nieczytelne i fragmentaryczne są regulacje art. 10a w zakresie tworzenia terenowych jednostek organizacyjnych.

W Projekcie ustawy brakuje dopuszczenia różnych form oddziałów na zasadzie odrębności majątkowej, rejestrowych, jak i oddziałów bez odrębności majątkowej, łączenia się jednostek terenowych, czy ich podziału.

Komentowany zapis nie przewiduje jednocześnie samodzielności, ograniczając wyodrębnienie realizacji poszczególnych celów danej organizacji terytorialnie lub przedmiotowo w sytuacji, gdy terenowy oddział stowarzyszenia, uzyskując osobowość prawną, chce funkcjonować na danym terenie samodzielnie, a nie może się wyodrębnić i funkcjonować jako wydzielona jednostka. Mając na uwadze powyższe, niezrozumiałe jest zaniechanie odnoszące się do procedur podziału organizacji, usamodzielnienia oddziałów, czy też niechęć do wprowadzenia możliwości zmiany jej formy.

3. Zwiększenie formalizmu w związku z ustanawianiem zarządu komisarycznego w terenowej jednostce organizacyjnej

Projekt ustawy w art. 10b przewiduje, iż walne zebranie członków/zebranie delegatów ma możliwość wyznaczenia zarządu komisarycznego w sytuacji rażącego lub uporczywego naruszania prawa w działalności terenowej jednostki organizacyjnej. W momencie jego powołania następuje z mocy prawa „odwołanie” członków zarządu owej jednostki (wygasa mandat).

Taki zapis budzi wątpliwości, gdyż regulacje powinny iść w kierunku odformalizowania określonych procedur. Wymaga rozważenia sytuacja, w której to walne zebranie członków stowarzyszenia, jako pewnego rodzaju organ nadrzędny dla terenowej jednostki organizacyjnej, powinno dokonywać usunięcia powstałych nieprawidłowości związanych z naruszeniem prawa i zarządzać nowe wybory. Tym bardziej, iż zgodnie z art. 17 ust. 4 z chwilą utraty osobowości prawnej przez terenową jednostkę organizacyjną i wykreśleniem jej z KRSu, wszystkie jej prawa i obowiązki „przechodzą” właśnie na stowarzyszenie.

Jednocześnie zostało zastrzeżone, że zarząd komisaryczny jest ustanowiony na okres usunięcia powstałych błędów, a więc tylko dla celu ich usuwania. Powstaje pytanie czy w momencie zniwelowania nieprawidłowości konieczne będzie zawsze powołanie nowego zarządu? W takim wypadku, mimo iż oddział stowarzyszenia, który ze względu na formę powinien być regulowany jak najbardziej prostymi zapisami ustawy, ustawa nakazuje obligatoryjnie dodatkowe, wydawałoby się często niepotrzebne, działania proceduralne.

IV. Inne uwagi

1. W art. 11a niewłaściwie i nieskutecznie zapisano możliwość uchylenia uchwał władz stowarzyszenia .

Projekt ustawy uprawniając co do zasady uchylenie uchwały władz stowarzyszenia, nie różnicuje przy tym uchwał zarządu jako organu wykonawczego od uchwał organu stanowiącego, czyli np. Zebrania Ogólnego (Zgromadzenia). Ta kwestia nie jest również wyraźnie usystematyzowana w kwestiach spraw majątkowych, dotyczących członkostwa, czy też dotyczących likwidacji, połączeń, tworzenia oddziałów itp. Takie niedoprecyzowanie może spowodować szereg problemów, chociażby w ilości wnoszonych powództw i przewlekłości postępowań.

2. Rozważenie konieczności istnienia organu nadzorującego

Ograniczenie uprawnień i wyłączenie czynnego udziału organu nadzorującego w postępowaniu rejestrowym jest dobrym krokiem w kierunku możliwości całkowitego zlikwidowania jego funkcjonowania. Wydaje się, iż przyznawanie uprawnień kontrolnych organowi nadzorującemu powinno ograniczyć się jedynie do etapu rejestracji stowarzyszenia, a w momencie, gdy nie podejmuje działań o charakterze informacyjno-doradczym w procesie rejestracyjnym, jego istnienie staje się zbędne.

Dodatkowo za wyłączeniem obowiązku powoływania wewnętrznego organu nadzoru w mniej liczebnych prostszych formach zrzeszeń może przemawiać fakt, iż nastąpi zmniejszenie liczebności osób potrzebnych do stworzenia stowarzyszenia. Taka mniejsza liczba powinna dawać prawo kontroli indywidualnej, a więc przysługiwać bezpośrednio każdemu członkowi. Alternatywnie, rozważenia pozostaje również odstąpienie od tworzenia obligatoryjnego organu kontroli wewnętrznej poprzez wprowadzenie dla stowarzyszeń fakultatywnie możliwości bezpośredniego nadzoru członków.

3. Brak precyzyjności w sformułowaniu art. 30 ust. 1 oraz art. 31

Projektodawcy w zapisie art. 30 ust. 1 nie doprecyzowali w jakich sytuacjach sąd wyznaczy kuratora „na wniosek organu nadzorującego”, a w jakich „z urzędu”. Analogiczna sytuacja ma miejsce w art. 31 w kwestii wydania postanowienia o rozwiązaniu stowarzyszenia.

4. Ustawa wprowadza niepewność co do swobody wyboru form pracy w stowarzyszeniu poprzez sformułowanie dotyczące wykonywania jedynie pracy społecznej przez swoich członków w „ramach wolontariatu”

W art. 2 ust. 4 stanowiącym, iż stowarzyszenie ma opierać swoją działalność na pracy społecznej członków dyspozycja ma charakter z jednej strony jedynie instruktażowy i zasady ogólnej (dyrektywa blankietowa) lecz z drugiej pomija fakt, iż wiele stowarzyszeń może opierać swoją działalność rzeczywiście na pracy społecznej całej rzeszy wolontariuszy czy po prostu społeczników, którzy nie chcą i nie muszą być członkami.

Podobnie ograniczenie, iż tylko do „prowadzenia swoich spraw” stowarzyszenie może zatrudniać pracowników jest dużym nieporozumieniem, gdyż po pierwsze możliwość zatrudniania przez dowolny podmiot pracowników, w tym członków stowarzyszenia, wynika z wolności konstytucyjnych, a wręcz szereg stowarzyszeń może mieć konieczność zatrudniania pracowników właśnie dla realizacji w ramach działalności statutowej czy pożytku publicznego do pomocy publicznej na rzecz osób trzecich (np. chorych, dzieci, osób wykluczenia społecznego) w ramach swojej statutowej misji.

Wreszcie członkowie za istotną, samodzielną pracę mogą ustalić pobieranie jakiegoś wynagrodzenia z tym zastrzeżeniem, że nie może się to przekształcić w spółdzielnię pracy.

5. Szereg proponowanych przepisów ma charakter jedynie informacyjny sprowadzając się do przypomnienia praw i wolności konstytucyjnych tak jest m.in. w przypadku art. 2 ust. 4, a także art. 10 ust 2, 25 ust 1.

6. Zupełnie nietrafioną jest propozycja formy stowarzyszenia zwykłego, które jako „uproszczona” (co by to nie miało znaczyć) forma ma być tą dostępniejszą, a przynosi lub utrzymuje zagrożenia, które mogą uniemożliwić racjonalną działalność lub ograniczają jej dostępność.

Choćby wymagały zgody wszystkich członków na czynności przekraczające „zwykły” zarząd w praktyce mogą uniemożliwić działalność już nie mówiąc o osiągnięciu konsensusu wśród członków, kiedy „sprawa” przekracza ten zakres zwykłego zarządu.

Jeżeli stowarzyszenie ma działać pod własnym imieniem tzn. występować w obrocie, a więc zaciągać zobowiązania na swój rachunek, to po pierwsze niezbędny jest zapis co do treści Firmy, a po drugie regulacja odpowiedzialności i ew. przyjmując standard spółki osobowej.

Z poważaniem,

Bogusław J. Feder

dr Bogusław J. Feder

