



Fundacja Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka z siedzibą w Krakowie, adres: ul. Na Błonie 9a/207, 30-147 Kraków, zarejestrowana w Sądzie Rejonowym dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie Wydział XI Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem KRS 0000325617, NIP 6772327075

Kraków, 3 grudnia 2010r.

**Marszałek Senatu RP**

Pan Bogdan Borusewicz

*Szanowny Pani Marszałku,*

w związku z rozpowszechnioną na portalu ngo.pl informacją w dniu 25.11.2010 (zob. <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/603305.html>) o możliwości zgłaszania uwag do senackiego projektu ustawy o zrzeszeniach (druk 1028) do dnia 3.12.2010, w imieniu Fundacji Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka przekazuję poniższą opinię ws. rzeczonego projektu.

Fundacja im. Stańczyka jest organizacją społeczną, niedziałającą dla zysku, której celem jest działanie na rzecz idei społeczeństwa obywatelskiego głównie poprzez prowadzenie kontroli obywatelskiej oraz inicjatyw na rzecz zwiększania świadomości prawnej i obywatelskiej. Od pół roku Fundacja prowadzi m.in. doradztwo prawne dla organizacji pozarządowych.

1/ Na wstępie pragniemy zwrócić uwagę na potrzebę zapewnienia realnych możliwości konsultacji społecznych przedmiotowego projektu. Z żalem odnosimy się do zaistniałej sytuacji, w której informacja o konsultacjach została przekazana mailowo jedynie wybranym organizacjom, które stale współpracują z Zespołem Parlamentarnym. Opinii publicznej poprzez portal ngo.pl informacja została przekazana 25.11.2010, a więc 8 dni przed terminem nadsyłania uwag. Nie trudno sobie wyobrazić, że uniemożliwia to odniesienie się do projektu ustawy i sformułowanie uwag większości zainteresowanym organizacjom, o ile wogóle dotarła do nich informacja. Również w naszej Fundacji nie byliśmy w stanie w związku z codziennymi obowiązkami, opracować wszystkich swoich uwag, stąd niniejsze mają charakter wybiórczy i dość ogólny.

Uważamy, że o ile w 1989r. swoistego rodzaju narzucenie tak podstawowego aktu prawnego, jakim jest aktualna ustawa prawo o stowarzyszeniach społeczeństwu, było zasadne, o tyle w 2010r. już nie. Społeczeństwo obywatelskie w Polsce choć wciąż słabe, to jednak posiada około 65 000 zarejestrowanych w Krajowym Rejestrze Sądowym stowarzyszeń, 10 000 fundacji i kilkadziesiąt tysięcy innych podmiotów o charakterze organizacji społecznych. Nawet biorąc pod uwagę tylko te aktywne – to zgodnie z badaniami KLON/JAWOR z 2008r. (<http://civicpedia.ngo.pl/x/328111>) można tę ilość szacować na około 75% danych z rejestru, czyli blisko 49 000 samych stowarzyszeń.

W związku z powyższym prosimy o takie przedłużenie konsultacji społecznych oraz ich upublicznienie, by faktycznie każdy mógł złożyć uwagi do projektu, a informację o prowadzonych konsultacjach można było uzyskać z oficjalnej strony www Senatu RP, nie zaś przypadkowo. Wydaje się, że podstawowy akt dla samorządności oraz działalności społecznej ludzi zasługuje na rzetelną debatę publiczną również z szerokim udziałem najbardziej zainteresowanych.



Fundacja Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka z siedzibą w Krakowie, adres: ul. Na Błonie 9a/207, 30-147 Kraków, zarejestrowana w Sądzie Rejonowym dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie Wydział XI Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem KRS 0000325617, NIP 6772327075

2/ Formułując pierwszą ogólną uwagę dot. projektu, warto podnieść podstawową kwestię, zasadności tworzenia całkiem nowej ustawy oraz jej rozmiarów. W naszym przekonaniu większość potrzebnych zmian nie wymaga takiej inicjatywy. Dodatkowo objętość proponowanej regulacji sama w sobie staje się przeszkodą i utrudnieniem dla osób, pragnących zrealizować swoje prawo do zrzeszania się.

W dużej mierze sytuację tę generuje ilość norm typu *ius dispositivum*. Zgodnie z uzasadnieniem mają one zapewnić uregulowania, funkcjonujące w razie braku odpowiednich zapisów w Statutach. Warto jednak pamiętać, że III sektor ma już swoją historię i pewne wypracowane rozwiązania. W naszym przekonaniu nie potrzebuje tego rodzaju „wsparcia”, które jedynie zaciemnia obraz co można, a co trzeba zawrzeć w Statucie.

Część z tych przepisów jest niedopracowanych, zaś przerost formy generuje tak absurdalne sytuacje, jak w projektowanym art. 16. W ust.1 pkt 1 statuuje on, że jeśli Statut lub ustawa nie stanowią inaczej, to stosuje się we władzach zrzeszenia bezwzględnie większość głosów obecnych. Tymczasem ust.2 niejako powtarza uprawnienie do innego określenia zasad podejmowania uchwał, wynikające *per se* z ust.1 pkt.1, o ile ustawa nie stanowi inaczej. W efekcie staje się kazuistyczną nadbudową, wchodząc w takie detale jak sposób liczenia głosów (kwestia niewliczania głosów wstrzymujących się), co jest naszym zdaniem zupełnie niepotrzebne, a w efekcie ograniczające wolność, zamiast ją gwarantować.

Można też postawić tym przepisom zarzut sprzeczności z pozostawionym z aktualnej ustawy przepisem, wyznaczającym katalog minimum elementów, które muszą znaleźć się w Statucie (w projekcie art.19). W tym kontekście stają się one „martwymi”. Zgodnie bowiem z art.19 statut będzie musiał zawierać zapisy, określające te elementy, więc na swój sposób zawsze będzie „stanowił inaczej”. Jeśli będzie zaś zawierał ten sam sposób uregulowania problemu co propozycja ustawowa, to uczyni ją i tak bezprzedmiotową. Pokazuje to tylko bezcelowym zawieranie takich norm w ustawie.

W naszym przekonaniu krytykowany mechanizm nie tylko nie oddala od członków stowarzyszenia regulacje, dotyczące funkcjonowania ich organizacji, utrudnia czytanie ustawy, to również ogranicza wolność, samorządność i autonomię stowarzyszeń, w praktyce narzucając pewne rozwiązania.

Wnosimy, by pamiętać, że (co sami autorzy podnoszą w uzasadnieniu) tworzenie stowarzyszeń powinno być maksymalnie przyjazne i ułatwione. Jedną z podstaw realizacji tego postulatu powinna być jasna, zwięzła, krótka i maksymalnie przejrzysta regulacja ustawowa. Należy stosować *brzytwę Ockhama*, nie mnożyć bytów i rezygnować ze wszystkich treści, które nie są niezbędnie konieczne – prosimy o większe zaufanie dla III sektora, który w naszym przekonaniu przez 20 lat wypracował dobre praktyki i doświadczenie w zakresie kształtowania ustroju stowarzyszeń.

3/ W art.22 ust.3 wskazuje się w jak dotychczasowej ustawie na zwolnienie z opłat wpisu do Rejestru. W związku z różnymi praktykami w tym zakresie – **wnosimy, by zwolnienie z opłat obejmowało *expressis verbis* również zmiany wpisu w Rejestrze.**

4/ Art.2 projektu z braku innych przepisów w tym zakresie **ogranicza prawo do zrzeszania się osobom fizycznym nieposiadającym pełnej zdolności do czynności prawnych.** Abstrahując od pewnych wad, brakuje odpowiedników aktualnych przepisów prawa o stowarzyszeniach – art.3 ust.2 i 3. Chodzi tu głównie o zapewnienie możliwości zrzeszania się małoletnim, również tym poniżej 16 roku życia za zgodą opiekunów prawnych. Warto zauważyć, że **taki brak uniemożliwi funkcjonowanie całej rzeszy stowarzyszeń młodzieżowych, w tym mi.in. harcerskich.** W świetle prawa utracą oni prawo bycia członkami tych zrzeszeń.



Fundacja Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka z siedzibą w Krakowie, adres: ul. Na Błonie 9a/207, 30-147 Kraków, zarejestrowana w Sądzie Rejonowym dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie Wydział XI Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem KRS 0000325617, NIP 6772327075

5/ Projektowany art.3 ust.3 jest przykładem ww. niebezpiecznego mnożenia bytów w projektowanej ustawie. Wydaje się całkowicie niecelowe przyznawanie ustawowo zrzeszeniom prawa do prowadzenia działalności pożytku publicznego. Konstrukcja z ustawy o działalności pożytku publicznego zapewnia już taką sytuację w art.3 ust.1 w zw. z ust. 2. Regulacja ustrojowa dla stowarzyszeń nie powinna regulować sfer do niej nie należących, które są już uregulowane odrębnymi ustawami. W dodatku sposób sformułowania tego przepisu sugeruje, że bez niego zrzeszenia prawa do prowadzenia działalności pożytku publicznego nie miałyby. Brzmi to absurdalnie, gdy wziąć pod uwagę, że w obecnej chwili większość działalności użytecznej społecznie prowadzonej przez organizacje pozarządowe odbywa się w sferach wskazanych przez ustawę o działalności pożytku publicznego. Nawet ustawa o działalności pożytku jedyne co wprowadza w tym zakresie, to nazywa to, co już jest i udostępnia nowe możliwości, nie kształtuje zaś tego jako nadania uprawnienia organizacjom pozarządowym.

Należy w tym momencie zwrócić uwagę, że każdy przepis ma znaczenie w tekście prawnym. Uregulowanie określonego wycinka rzeczywistości w ustawie automatycznie nasuwa interpretację: *a contrario* nie można lub nie da się robić w danym zakresie tego, co nie mieści się w nadanym lub przewidzianym przez przepis uprawnieniu bądź możliwości.

6/ Pragniemy zwrócić uwagę na dyskusyjność stworzenia 4 różnych rodzajów zrzeszeń. Dwa nowe – zrzeszenia nierejestrowe i porozumienia partnerskie są tym, czym aktualnie stowarzyszenia zwykłe. Wystarczyłoby doprecyzowanie regulacji aktualnych stowarzyszeń zwykłych, by skutecznie zrealizować ideę tych dwóch nowych rodzajów podmiotów.

Idąc jednak w stronę wzmocnienia podmiotowości stowarzyszeń zwykłych, sugerujemy uzupełnienie braku zdolności prawnej (co zrobiono), przy jednoczesnym zachowaniu obowiązku rejestracyjnego, jednak wciąż u odpowiedniego Starosty albo w ewidencji prowadzonej przez inny odpowiedni organ administracyjny. Jednocześnie **postulujemy zachowanie wyższego progu liczbowego założycieli dla stowarzyszeń z osobowością prawną, uzasadniamy to głównie potrzebą zapewnienia możliwości zaistnienia realnej kontroli wewnętrznej w stowarzyszeniu oraz wspomnianym poniżej charakterem prawa do zrzeszania się, w kontekście możliwości i społecznego oraz reprezentacyjnego wymiaru stowarzyszeń z osobowością prawną.** Te sugestie zapewnią z jednej strony realną konkurencyjność obu form działalności z drugiej większy poziom bezpieczeństwa prawnego. Stowarzyszenie posiadające osobowość prawną będzie wciąż trudniejsze do założenia, co dać będzie większą pewność, że korzystać z jego dobrodziejstw będą realne grupy społeczne skupione wokół określonych celów. Z kolei stowarzyszenie zwykłe stanie się prawdziwą alternatywą.

W aktualnym projekcie zlikwidowano zalety stowarzyszenia zwykłego nad tzw. „rejestrowym”. Projektodawca nie zauważył zapewne, że rozszerzając obowiązek rejestracyjny w Krajowym Rejestrze Sądowym dla stowarzyszeń zwykłych, tak naprawdę stawia barierę w ich zakładaniu i zrównuje z stowarzyszeniami z osobowością prawną. Z punktu widzenia bezpieczeństwa i ekonomii działania lepszym rozwiązaniem jest założenie stowarzyszenia z osobowością prawną, w którym brak jest m.in. odpowiedzialności członków za zobowiązania stowarzyszenia. Stowarzyszenie zwykłe w świetle projektowanych przepisów nie ma w zasadzie żadnej przewagi nad tym, posiadającym osobowość prawną, w kontekście swojej wady, jako ułomnej osoby prawnej, jaką jest subsydiarna odpowiedzialność członków.

W kwestii dwóch nowych rodzajów zrzeszeń – wydaje się być to zbędnym. Tworzenie takich porozumień jest już możliwe na zasadzie swobody kontraktowania. Choć faktycznie tworzenie zrzeszeń nierejestrowych, które są swego rodzaju odpowiednikiem spółek cywilnych, jest ciekawą propozycją, to jej potrzeba jest wątpliwą. Oba rodzaje



Fundacja Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka z siedzibą w Krakowie, adres: ul. Na Błonie 9a/207, 30-147 Kraków, zarejestrowana w Sądzie Rejonowym dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie Wydział XI Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem KRS 0000325617, NIP 6772327075

charakteryzują się dużą niestałością, co w połączeniu z umożliwieniem korzystania ze środków publicznych, daje niebezpieczną mieszankę. Wystarczą dwie osoby fizyczne (np cudzoziemcy z miejscem zamieszkania poza terytorium RP) dla utworzenia porozumienia partnerskiego, które następnie rejestruje się w nowej ewidencji i wystąpi o dotację ze środków publicznych, którą będzie mogło otrzymać, a która stanie się własnością w częściach ułamkowych tychże osób.

**W naszej ocenie takie możliwości działania odbiegają od idei kolektywnego prawa podmiotowego do zrzeszania się, na rzecz zwiększania możliwości realizacji indywidualnych interesów. Jest to sprzeczne z ideą wolności zrzeszania się, która zakłada kolektywną jego realizację (por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000r., K 34/99).** W tym kontekście wydaje się zasadnym zastrzeżenie możliwości tworzenia tych dwóch nowych rodzajów podmiotów wyłącznie dla organizacji społecznych w formie osób prawnych bądź ułamkowych osób prawnych, lub tego typu jednostek, które nie działają dla celów zarobkowych. Drugą propozycją jest rezygnacja z tych regulacji i pozostawienie to praktyce opartej o zasadę swobody umów i wypracowane dotąd rozwiązania praktyczne (trzeba zauważyć, że w praktyce istnieją porozumienia partnerskie tworzone dla realizacji projektów przez ngo, zaś działania prowadzone w partnerstwie są często premiiowane zarówno przez publicznych jak i prywatnych grantodawców).

7/ Projektowany art.8 w naszej ocenie jest całkowicie nie trafiony w kontekście zakreślenia kręgu podmiotów, które mogą tworzyć poszczególne rodzaje zrzeszeń. Zgodnie z odpowiednimi projektowanymi przepisami, każdy rodzaj zrzeszenia będą mogły tworzyć podmioty z art.2. Wydaje się więc całkowicie bezzasadnym powtarzanie uprawnienia do zrzeszania się zrzeszeniom, które spełniają przesłankę bycia podmiotami z art.2.

W dodatku sformułowanie tego uprawnienia powoduje wątpliwość, czy w istocie nie ograniczono zrzeszeniom, spełniającym przesłankę z art.2, prawa zrzeszania się, sformułowaniem: „Zrzeszenia **działające w tej samej** formie mogą utworzyć”. Czy oznacza to, że zrzeszenia działające w różnych formach np Stowarzyszenie z osobowością prawną oraz stowarzyszenie zwykłe, nie mogą już utworzyć związku zrzeszeń?

Wątpliwym z punktu widzenia celowości na bazie propozycji kręgu podmiotów uprawnionych do zrzeszania się jest wprowadzanie/wyodrębnianie pojęcia związku zrzeszeń. Skoro według założeń każda osoba fizyczna, prawna oraz bez osobowości prawnej ze zdolnością prawną będzie mogła się zrzeszać.

Oczywiście ten przepis pozostawałby zasadnym dla 2 nowych rodzajów zrzeszeń. Jednak tu pragniemy zgłosić zdecydowaną wątpliwość, czy te rodzaje zrzeszeń powinny mieć przyznane podmiotowe prawo publiczne do zrzeszania się? W naszym przekonaniu jest to już za daleko idące uregulowanie, które podmioty bez zdolności prawnej traktuje jako mogące być podmiotami publicznych praw podmiotowych.

8/ Kolejnym przykładem powtarzania się przepisów projektowanej ustawy i jednocześnie generowania sytuacji wątpliwych jest art. 30 w zw. z art.19 pkt 6. Na bazie obowiązującej ustawy nie ma wątpliwości, że poza organami wskazanymi obligatoryjnie, stowarzyszenie może posiadać również inne organy. Jedynym wymogiem zgodnie z odpowiednikiem art.19 pkt 6 jest zawarcie informacji o sposobie wyboru, kompetencjach itp. w statucie. Podobnie jest na bazie projektowanych przepisów. Projektowany art.30 jest niepotrzebny, jako że zawarta w nim regulacja jest prostym wnioskiem z przepisów go poprzedzających art.27-29 (które mają wyraźnie charakter wyznacznika minimum) oraz charakteru otwartego katalogu z art.19 pkt 6, jak i autonomii stowarzyszenia oraz domniemania kompetencji na rzecz najwyższej władzy stowarzyszenia – walnego zebrania członków w art.27 ust.1.

9/ W projektowanym art.9 ust.1, wyznaczając termin na publikację, nie wzięto pod uwagę, że część organizacji



Fundacja Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka z siedzibą w Krakowie, adres: ul. Na Błonie 9a/207, 30-147 Kraków, zarejestrowana w Sądzie Rejonowym dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie Wydział XI Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem KRS 0000325617, NIP 6772327075

---

może mieć okres sprawozdawczy ustalony inaczej niż na rok kalendarzowy. Należałoby zmienić ten przepis, formułując go poprzez wskazanie okresu czasu od zamknięcia okresu sprawozdawczego, w którym trzeba opublikować sprawozdania, analogicznie jak to jest w przepisach o zgłaszaniu sprawozdania do Urzędu Skarbowego, bądź sprawozdawczości organizacji pożytku publicznego.

Wątpliwym się wydaje ujęcie w pojęciu dysponowania majątkiem publicznym również środków z ofiarności publicznej.

Również ust.2 nasuwa wątpliwości. Poprawne sporządzenie sprawozdania finansowego wymaga prowadzenia ksiąg rachunkowych. Stąd brzmi wątpliwie narzucanie organizacji sporządzania takiego dokumentu, gdy nie ma obowiązku prowadzenia ksiąg rachunkowych.

10/ W projektowanym art.9 ust.5 wątpliwym jest sformułowanie kryterium obowiązku publikacji na Biuletynie Informacji Publicznej. Ze względu na problematykę ustawy o dostępie do informacji publicznej dużo bezpieczniej byłoby naszym zdaniem sformułować to jako odesłanie do ww. ustawy, bez wchodzenia w merytoryczne przesłanki bycia podmiotem zobligowanym do udostępniania informacji publicznej. W naszym przekonaniu spełniałaby to założenie następującą propozycja: *Zrzeszenia, o których mowa w ust.1, zobligowane na podstawie odrębnych przepisów do prowadzenia Biuletynu Informacji publicznej, publikują swoje sprawozdania w Biuletynie Informacji Publicznej.*

W konsekwencji odpowiednia zmiana powinna dotyczyć również art.9 ust.6, który powinien być włączony do ust.5 jako zdanie II. Odpowiednia propozycja brzmiałaby: *Pozostałe zrzeszenia, o których mowa w ust.1, publikują sprawozdania na swojej stronie internetowej lub w sposób określony w statucie albo umowie.*

11/ Wymaga w naszym przekonaniu również zmiany art.6 ust.2. Statut powinien móc przewidywać również wyłączenie członkostwa dla osób prawnych i jednostek bez osobowości prawnej z przyznaną zdolnością prawną. Postulat ten uzasadniamy powodami czysto praktycznymi. Związki stowarzyszeń mają swoją specyfikę i często nie mieści się w ich ramach praktyczne uzasadnienie dla uczestnictwa osób fizycznych.

Tymczasem art.6 ust.2 statuuje zasadę, że nie można takiego zastrzeżenia uczynić w Statucie, skoro wyraźnie przydano takie zastrzeżenie o ograniczeniu potencjalnych członków tylko wobec osób fizycznych.

W tym kontekście idzie dalej posunięta obawa – czy możliwym będzie na gruncie projektu jakiegokolwiek ograniczanie możliwości członkostwa? Czy możliwe będzie tworzenie różnych rodzajów członkostwa (zwyczajowo: zwykłego, wspierającego, honorowego)?

12/ Odczuwamy również brak wyraźnych przepisów statuujących zasady ogólne, których odpowiednikami są w obowiązującej ustawie art. 1, 2, 6.

13/ Warto też rozważyć zasadność wprowadzenia obowiązku posiadania planu finansowego zgodnie z art.10 ustawy oraz związane z tym konsekwencje. Brak odpowiedniego uzasadnienia w treści projektu. Powstaje więc wątpliwość co do rzeczywistego ułatwienia organizacjom funkcjonowania tym zapisem. Doświadczenie wskazuje, że przy projektowym funkcjonowaniu organizacji w Polsce takie plany będą fikcją, jako niezależne w dużej mierze od woli i możliwości władz zrzeszenia.

Podsumowując, brak wystarczającego czasu oraz sposób powiadomienia o prowadzonych konsultacjach



Fundacja Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka z siedzibą w Krakowie, adres: ul. Na Błonie 9a/207, 30-147 Kraków, zarejestrowana w Sądzie Rejonowym dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie Wydział XI Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem KRS 0000325617, NIP 6772327075

---

społecznych, skutecznie uniemożliwia organizacjom zainteresowanym, a nie należącym do wybranych, rzeczowe i rzetelne odniesienie się do propozycji zmian. Jakkolwiek zdajemy sobie sprawę ze skali potencjalnej grupy podmiotów, chcących złożyć uwagi do projektu, to pragniemy wskazać niewykorzystanie wojewódzkich rad pożytku publicznego, oraz parasolowych organizacji w regionach do pomocy w konsultacjach.

Krótki termin na opracowanie opinii nawet dla organizacji wybranych przez Senat do współpracy (email został przesłany w dniu 22.11.2010) jest znaczącą barierą dla rzetelności prowadzonych konsultacji społecznych projektu.

Bez względu jednak na przyjętą formułę zbierania uwag oraz termin to przeprowadzanie tego w sposób niepubliczny może nasuwać podejrzenie w środowisku organizacji pozarządowych o co najmniej niepoważne traktowanie partnera społecznego, jakim jest i powinien być dla władzy ustawodawczej III sektor w Polsce.

W zakresie samego projektu można sformułować ogólną myśl, że skomplikowanie przepisów choćby w intencji liberalizacji może odnieść skutek wręcz odwrotny dla aktywistów społecznych, którzy chcąc działać, mogą zagubić się w skomplikowanych konstrukcjach prawnych, mających im pozornie służyć. Wyrażamy postulat i prośbę, by w dalszych pracach nad projektem kierować się ideą pozostawienia maksymalnej swobody dla III sektora, przy jednoczesnym dostarczeniu instrumentów prawnych o prostej i minimalistycznej budowie, co jest lepszym rozwiązaniem niż narzucanie odgórne wzorców rozwiązań.

Z wyrazami szacunku,

/-/

Przemysław Żak  
członek Zarządu Fundacji