

Warszawa, dnia 24 lipca 2014 roku

Szanowny Pan

Łukasz Domagała

Kancelaria Prezydenta

Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie,

w odpowiedzi na apel skierowany do organizacji pozarządowych działających w Polsce, dotyczący udziału w konsultacjach społecznych w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o stowarzyszeniach, przygotowaliśmy stanowisko załączone do niniejszego pisma.

Na wstępie chcielibyśmy podkreślić, iż z zadowoleniem przyjęliśmy inicjatywę Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej inicjującą rozpoczęcie prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy Prawo o stowarzyszeniach.

Powstała 25 lat temu ustawa Prawo o stowarzyszeniach pozwoliła na swobodne zrzeszanie się Polaków w organizacjach społecznych oraz umożliwiła budowę społeczeństwa obywatelskiego. Historia walki o budowę społeczeństwa obywatelskiego w Polsce jest nierozłącznie związana z historią naszej organizacji. Niezależne Zrzeszenie Studentów od początku istnienia tj. od 1980 roku toczyło bój z ówczesnym aparatem państwowym o możliwość legalizacji swojej działalności. Najdłuższy, trwający 6 tygodni, strajk studencki w tej części Europy zmusił władze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej do rejestracji naszego Zrzeszenia. Karnawał Wolności trwał tylko kilka miesięcy. Stan Wojenny spowodował delegalizację Niezależnego Zrzeszenia Studentów oraz liczne internowania działaczy. Lata 80 – te spędziliśmy w podziemiu. Dopiero rok 1989 przyniósł zmiany, które na powrót umożliwiły prowadzenie jawnej działalności. Jednak nie od początku spotkały się one z naszą akceptacją. Działacze Niezależnego Zrzeszenia Studentów protestowali przeciwko pierwotnym zapisom ustawy Prawo o stowarzyszeniach ograniczające niektóre pole działalności. Ostatecznie jednak odnieśliśmy sukces i jako jedno z pierwszych stowarzyszeń w Polsce zostaliśmy zarejestrowani na mocy nowej ustawy z dnia 22 września 1989 roku.

Jako spadkobiercy Niezależnego Zrzeszenia Studentów tamtego okresu czujemy się szczególnie zobligowani do zabrania głosu w sprawie nowelizacji ustawy Prawo o stowarzyszeniach. Mamy nadzieję, że nasze uwagi pomogą opracować jak najlepsze prawo dotyczące stowarzyszeń i tym samym przełożą się na rozbudowę polskiego społeczeństwa obywatelskiego.

Z wyrazami szacunku,

Monika Sobczak

Przewodnicząca NZS UW

Stanowisko Niezależnego Zrzeszenia Studentów Organizacji Uczelnianej

Uniwersytetu Warszawskiego w przedmiocie projektu ustawy

o zmianie ustawy Prawo o stowarzyszeniach.

I. Uwagi wstępne

Niezależne Zrzeszenie Studentów Organizacji Uczelnianej Uniwersytetu Warszawskiego [dalej: NZZS UW] z zadowoleniem przyjęło zainicjowanie prac przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nad ustawą o zmianie ustawy Prawo o stowarzyszeniach [dalej: projekt ustawy]. Mija 25 lat od opublikowania pierwotnego tekstu ustawy Prawo o stowarzyszeniach [dalej: ustawy]. Pomimo kilku nowelizacji dokonanych w ostatnim ćwierćwieczu akt ten potrzebuje modyfikacji, by dostosować go do dynamicznych przemian zachodzących w polskim społeczeństwie obywatelskim.

Założenia ustawy polegające na maksymalnym uproszczeniu procedury zakładania stowarzyszeń w Polsce mają pełne poparcie NZZS UW. Nasze wątpliwości budzi jednak fakt, iż ustawodawca skupił się głównie na ułatwieniu inicjacji działalności przez stowarzyszenia. **Problemy polskich stowarzyszeń nie kończą się na rejestracji.** Zmian wymaga ustawa o rachunkowości w zakresie prowadzenia księgowości przez stowarzyszenia. W aktualnym stanie prawnym istnieje wymóg prowadzenia księgowości dla każdego stowarzyszenia, który umożliwia jedynie stowarzyszeniom nieprowadzącym działalności gospodarczej posiadanie uproszczonej księgowości. Naszym zdaniem powyższe rozwiązanie prawne potrzebuje modyfikacji. Prawo do księgowania w sposób uproszczony mają osoby fizyczne, spółki cywilne osób fizycznych, spółki jawne osób fizycznych oraz spółki partnerskie, u

których przychody netto ze sprzedaży towarów, produktów i operacji finansowych za poprzedni rok obrotowy nie przekroczyły równowartości w walucie polskiej 1 200 000 euro. **Wobec tego dlaczego z uproszczonej księgowości nie mogłyby skorzystać stowarzyszenia prowadzące działalność gospodarczą?**

Naszym zdaniem stwierdzenie ustawodawcy, że dla szybkości procesu legislacyjnego lepiej skupić się na nowelizacji tylko jednej ustawy, nie jest przekonujące. N.Z.S. UW zależy na kompleksowej poprawie sytuacji prawnej stowarzyszeń w Polsce, nie tylko na uproszczeniu ich powstawania. **Dlatego apelujemy do ustawodawcy o zmianę nazwy projektu ustawy na: ustawę o ułatwieniu zakładania i prowadzenia działalności stowarzyszeń w Polsce oraz rozszerzenia jej przedmiotu o zmianę zapisów ustawy o rachunkowości.**

II. Uwagi szczegółowe

(I) Zrzeszanie się cudzoziemców w polskich stowarzyszeniach. (art. 1, 4, 37 i 40 ustawy)

Z uznaniem przyjęliśmy propozycję ułatwienia cudzoziemcom zrzeszania się w zarejestrowanych w Polsce stowarzyszeniach. Zmiana definicji i rozszerzenie prawa do zrzeszenia się jest logiczną konsekwencją akcesji i integracji Polski w strukturach Unii Europejskiej. Zmiana brzmienia art. 1 połączonego ze skreśleniem art. 4 ustawy ułatwi przyjmowanie w szeregi stowarzyszeń cudzoziemców bez konieczności umieszczania takiego rozwiązania w statucie. Zapis ten jest szczególnie ważny dla N.Z.S. UW. Pozwoli to wzbogacić i rozszerzyć naszą działalność. Zaś samym studentom zagranicznym umożliwi większe zintegrowanie się z polskimi studentami i uczelnią.

N.Z.S. UW chciałby jednak wyrazić zastrzeżenia wobec proponowanej przez ustawodawcę modyfikacji art. 37 ust. 1 oraz art. 40 ust. 3 pkt. 3 lit. c. W przypadku powołania likwidatora w świetle zapisów w projekcie ustawy jest on obowiązany do podania numeru PESEL w sądzie (art.

37 ust. 1). Analogicznie jest w przypadku przedstawiciela reprezentującego stowarzyszenie zwykle albo osób wchodzących w skład zarządu (art. 40 ust. 3 pkt. 3 lit. c). **Naszym zdaniem konieczność podania numeru PESEL w obu przypadkach może dyskryminować cudzoziemców, np. obywateli Wielkiej Brytanii, gdzie zamiast numeru PESEL nadaje się numer ubezpieczenia społecznego (National Insurance Number). Dlatego zwracamy uwagę ustawodawcy na konieczność wycofania się z propozycji podawania numeru PESEL w obu przypadkach albo dostosowanie propozycji przepisów w sposób niedyskryminujący cudzoziemców.**

(II) Liczba osób tworzących stowarzyszenie. (art. 9 ustawy)

Z zadowoleniem przyjęliśmy proponowane przez ustawodawcę obniżenie wymaganej liczby osób koniecznej do założenia stowarzyszenia z 15 do 9. Jest to niewątpliwie krok idący w dobrym kierunku, choć naszym zdaniem niewystarczający. **Proponujemy obniżenie wymaganej w art. 9 ustawy liczby osób potrzebnych do założenia stowarzyszenia do 7.** Jest to rozwiązanie funkcjonujące w dojrzałych społeczeństwach obywatelskich jak niemieckie czy holenderskie.¹ Liczba 7 - miu członków tworzących stowarzyszenie umożliwia kolegialne obsadzenie organów stowarzyszenia (jak zarząd czy komisja rewizyjna) z poszanowaniem wywodzącej się z prawa rzymskiego zasady: „Tres faciunt collegium”. **Apelujemy do ustawodawcy o przyjęcie zaproponowanej przez nas zmiany.** Umożliwi ona łatwiejsze zrzeszanie się obywateli w stowarzyszeniach, zwłaszcza na terenach na których stopień zaangażowania się społecznego jest niski (obszary wiejskie).²

¹ Źródło: <http://poradnik.ngo.pl/x/363115>

² Źródło: <http://civicpedia.ngo.pl/files/civicpedia.pl/public/raporty/zaangazowanie2010.pdf>

NZS UW chwali również modyfikację art. 9 ustawy w zakresie podmiotu uprawnionego do rejestracji stowarzyszenia. Zarząd stowarzyszenia reprezentuje jednostkę na zewnątrz, dlatego konieczność powoływania komitetu założycielskiego przy rejestracji stowarzyszenia w obecnym stanie prawnym jest czasochłonnym i zbędnym utrudnieniem. Cieszy nas wprowadzona przez ustawodawcę możliwość wyboru władz stowarzyszenia przed rejestracją.

(III) Organ nadzoru (art. 11, 13 i 25 ustawy)

Z definicji nadzór to kontrola i możliwość władczego oddziaływania. W ustawie i w projekcie ustawy prawo do nadzoru nad stowarzyszeniami jest przyznane wojewodzie właściwemu ze względu na siedzibę stowarzyszenia – w zakresie działalności stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego i staroście właściwemu ze względu na siedzibę stowarzyszenia – w zakresie innych stowarzyszeń. (art. 8 ust. 5 pkt. 1 i 2 ustawy).

- Cieszą nas proponowane przez ustawodawcę zmiany ograniczające wpływ organu nadzoru na działalność stowarzyszenia. Praktyka pokazuje, że zarówno w działalności NZS UW jak i Niezależnego Zrzeszenia Studentów organ nadzoru bywał podmiotem, który ograniczał i utrudniał działalność stowarzyszenia, zwłaszcza w zakresie wprowadzania zmian statutowych. Uwagi organu nadzoru odnośnie zmian statutowych często automatycznie były uwzględniane przez sąd rejestrowy. Wobec tego należało powtarzać żmudną procedurę przeprowadzania walnego zebrania członków, by wprowadzić poprawki nakazane przez organ nadzoru. Były to poprawki o małym znaczeniu albo których celowości nie mogliśmy się doszukać. Dlatego należy pochwalić ustawodawcę za:

- a) zmianę brzmienia art. 13 ustawy. **Jednakże naszym zdaniem konieczne jest wprowadzenie terminu instrukcyjnego na rozpatrzenie wniosku dotyczącego rejestracji stowarzyszenia przez sąd rejestrowy. Proponujemy termin 7 dniowy.**
- b) zmianę brzmienia art. 25 ustawy i ograniczenie praw nadzorczych organu nadzoru wobec stowarzyszenia.

W związku z powyższym NZZS UW chce przedstawić zastrzeżenia:

- Zmodyfikowane brzmienie art. 25 w projekcie ustawy przyznaje organowi nadzoru „uprawnienia wyłącznie w zakresie zgodności działania stowarzyszenia z przepisami prawa i postanowieniami statutu”. **Naszym zdaniem zapis ten jest sprzeczny z dodanym przez ustawodawcę art. 11 ust. 4**, z którego wynika, że „każdy członek stowarzyszenia może wytoczyć powództwo do sądu o uchylenie uchwały niezgodnej z prawem i statutem”.

Ustawodawca musi wykazać się konsekwencją i zdecydować czy instytucją, nadzorującą zgodność uchwał stowarzyszenia z obowiązującym prawem i statutem, będzie sąd czy organ nadzoru. **Zgodnie z definicją nadzoru naszym zdaniem to organ nadzoru powinien dysponować uprawnieniem określonym w art. 11 ust. 4 ustawy.**

W obowiązującym stanie prawnym organ nadzoru w przypadku stwierdzenia działalności stowarzyszenia pozostającej w sprzeczności z prawem czy postanowieniami statutu może wystąpić o ich usunięcie w określonym terminie, udzielić ostrzeżenia władzom stowarzyszenia bądź wystąpić do sądu o zastosowanie środka określonego w art. 29 ustawy.

Wprowadzenie możliwości wytoczenia powództwa o uchylenie uchwały niezgodnej z prawem i statutem z pominięciem organu nadzoru przez każdego członka stowarzyszenia, **naszym zdaniem może przelożyć się na paraliż pracy sądów.** Praktyka pokazuje, że

zdarzają się w organizacjach pozarządowych jednostki skonfliktowane z władzami, które mogą wykorzystać uprawnienie dane im przez ustawodawcę do paraliżowania prac władz stowarzyszenia. **W efekcie do sądów mogą wpłynąć tysiące powództw o uchylenie uchwał dotyczących m.in. wyboru władz stowarzyszenia, polityki finansowej, czy polityki personalnej.**

- Dlatego proponujemy by pozostawić w gestii:
 - sądu sprawdzenie zgodności z prawem statutu stowarzyszenia przy jego rejestracji bez konieczności zasięgnięcia opinii organu nadzoru. Ta sama zasada dotyczyłaby ewentualnych zmian statutowych w przyszłości (wynika to z brzmienia art. 21 ustawy w związku ze znowelizowanym art. 13).
 - organu nadzoru możliwość uchylenia uchwał stowarzyszenia w razie stwierdzenia ich niezgodności z prawem bądź statutem, ewentualnie zachowanie obecnych uprawnień wynikających z art. 28 ustawy przy wycofaniu się ustawodawcy z dodania do ustawy art. 11 ust. 4.

(IV) Przekształcanie i łączenie stowarzyszeń (Rozdział 5 ustawy)

W obecnym stanie prawnym istnieje zapis dający możliwość powstania tzw. związku stowarzyszeń o charakterze federacyjnym (art. 22 ustawy). Możliwym jest także połączenie obu stowarzyszeń w jedno korzystając z procedury likwidacyjnej w następujący sposób: (I) podjęcie decyzji o likwidacji stowarzyszenia, (II) przekazanie majątku likwidowanego stowarzyszenia na rzecz stowarzyszenia, z którym chce się ono połączyć, (III) po zakończeniu procedury likwidacyjnej przystąpienie członków zlikwidowanego stowarzyszenia do stowarzyszenia, z którym chciało się ono połączyć, (IV) wyodrębnienie bądź nie, jednostki terenowej składającej się z członków zlikwidowanego stowarzyszenia i posiadającej jego majątek.

Obecna ustawa nie przewiduje możliwości łączenia stowarzyszeń w jedną osobę prawną bez konieczności nadużycia prawa, co świadczy o potrzebie jej nowelizacji w tym zakresie.

Ustawodawca wychodzi naprzeciw proponując dodanie do ustawy art. 39b, który umożliwia m.in. przekształcenie stowarzyszenia bądź połączenie go z innym. Proponowana procedura w przypadku połączenia stowarzyszeń ma następujący przebieg: (I) stowarzyszenia, które chcą się połączyć, muszą mieć taką możliwość przewidzianą w swoich statutach, (II) stowarzyszenia muszą poprzez uchwałę walnego zebrania członków wyrazić wolę połączenia, (III) nowopowstały podmiot musi w statucie zawrzeć informacje o podmiocie, którego działalność kontynuuje i o fakcie przejęcia wszelkich praw i zobowiązań, (IV) łączone stowarzyszenia kończą działalność w chwili zarejestrowania nowego podmiotu.

NZS UW uważa, że rozwiązania proponowane przez ustawodawcę są krokiem w dobrym kierunku. Chcemy jednakże zaproponować dalsze prace nad omawianym zagadnieniem, które umożliwiłyby bezpośrednie łączenie stowarzyszeń na zasadzie stowarzyszenia i terenowej jednostki organizacyjnej.

W świetle prawa każde zarejestrowane stowarzyszenie jest autonomicznym i równym wobec siebie podmiotem. Praktyka pokazuje inny obraz. W Polsce są stowarzyszenia liczniejsze, bogatsze, posiadające rozpoznawalną markę i lepiej zarządzane od innych.

Pragniemy zwrócić uwagę ustawodawcy na fakt, iż niektóre stowarzyszenia działające lokalnie w Polsce chciałyby się połączyć z silniejszym i działającym ogólnopolsko podmiotem stając się jego terenową jednostką organizacyjną. Przejmując tym samym jego nazwę, ale zachowując majątek – który stałby się majątkiem terenowej jednostki organizacyjnej.

Widzimy potrzebę znowelizowania ustawy, która dopuszczałaby zalegalizowanie następującej procedury:

- Stowarzyszenie dominujące [dalej: Stowarzyszenie A]
 - Stowarzyszenie wyrażające wolę przekształcenia w terenową jednostką organizacyjną stowarzyszenia dominującego [dalej: Stowarzyszenie B]
-
- (I) Statut stowarzyszenia A i stowarzyszenia B musi dopuszczać możliwość połączenia z innym stowarzyszeniem
 - (II) Walne zebranie członków stowarzyszenia A musi zezwolić na przyjęcie jako terenowej jednostki organizacyjnej stowarzyszenia B. Walne zebranie członków stowarzyszenia B musi zezwolić na przekształcenie stowarzyszenia w terenową jednostkę organizacyjną stowarzyszenia A.

- (III) Stowarzyszenie A rejestruje w sądzie terenową jednostkę organizacyjną zgodnie z art. 17 ustawy dołączając do wniosku regulamin terenowej jednostki organizacyjnej i uchwały walnego zebrania członków stowarzyszenia A i B.
- (IV) Zarejestrowana terenowa jednostka organizacyjna przejmuje majątek stowarzyszenia B. Dotychczasowi członkowie stowarzyszenia B stają się automatycznie członkami stowarzyszenia A.
- (V) W przypadku istnienia zobowiązań stowarzyszenia A i B ma zastosowanie art. 17 ust. 3 ustawy.

Proponowane przez nas rozwiązanie ułatwi konsolidację małych, działających lokalnie stowarzyszeń ze stowarzyszeniami ogólnopolskimi, które posiadają tożsame cele statutowe.

III. Podsumowanie:

NYS UW proponuje:

- Nowelizację ustawy o rachunkowości w celu wprowadzenia możliwości prowadzenia uproszczonej księgowości dla wszystkich stowarzyszeń.
- Modyfikację art. 37 i 40 ustawy w celu skreślenia zapisu o konieczności posiadania numeru PESEL przez likwidatora i członka zarządu bądź przedstawiciela stowarzyszenia zwykłego.
- Obniżenie progu liczby osób uprawnionych do zarejestrowania stowarzyszenia z proponowanych przez ustawodawcę 9 do 7. (art. 9 ustawy)
- Wycofanie się przez ustawodawcę z dodania do ustawy art. 11 ust. 4.
- Wprowadzenie rozwiązań umożliwiających przekształcenie stowarzyszenia w terenową jednostkę organizacyjną innego stowarzyszenia.

Inne proponowane przez ustawodawcę zapisy mają pełną aprobatę NYS UW.