

Uzasadnienie

Proces powstawania projektu

Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych od początku brała udział w dyskusji nad koniecznością nowelizacji ustawy Prawo o stowarzyszeniach (dalej Ustawa), prezentując już na wstępnym etapie prac swoje stanowisko (z 3 marca 2009 r.) na posiedzeniu Parlamentarnego Zespołu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, a także odnosząc się do propozycji projektu ustawy o zrzeszeniach z 2010 r. Z uwagi na liczne zastrzeżenia środowiska organizacji pozarządowych ustawa o zrzeszeniach została przez senatorów wycofana. W wyniku dyskusji (m.in. w ramach Forum Debaty Publicznej) uznano, że zmiany dotyczące stowarzyszeń powinny zostać przygotowane w środowisku pozarządowym. Inne formy zrzeszeń pozostały zaś poza obszarem tych prac. OFOP wraz z Forum Darczyńców i Siecią SPLOT przeprowadził proces tworzenia założeń do nowelizacji Ustawy w oparciu o głosy sektora pozarządowego. Założenia te¹ zaprezentowane zostały na VI Ogólnopolskim Forum Inicjatyw Pozarządowych w Warszawie we wrześniu 2011 r. i w Kancelarii Prezydenta w grudniu 2011 r. Pozytywne reakcje na przygotowane założenia² zarówno ze strony społecznej, jak i przedstawicieli Parlamentu i Kancelarii Prezydenta skłoniły OFOP do wystosowania do Kancelarii Prezydenta prośby o pomoc przy przygotowaniu nowelizacji.

W konsekwencji istniejący przy Kancelarii Prezydenta zespół zajmujący się problematyką finansowania organizacji pozarządowych został przekształcony w "Zespół ds. rozwiązań finansowych i prawnych w zakresie działalności społecznej i obywatelskiej" o rozszerzonym składzie i zakresie zadań. W jego ramach powstała grupa robocza ds. zmiany ustawy Prawo o stowarzyszeniach, w której pracach uczestniczyli również zaproszeni przedstawiciele Parlamentu i resortów rządowych. W konsekwencji ponadrocznej pracy przygotowano uzgodnioną, kompromisową wersję nowelizacji. Kancelaria Prezydenta skonsultowała jeszcze szeroko tak przygotowany dokument i po niewielkich zmianach Prezydent skierował projekt do Sejmu.

Główne zmiany

Wyraźnie trzeba podkreślić, że wszelkie propozycje zmian wynikają bezpośrednio z postulatów organizacji pozarządowych. Co więcej, większość rozwiązań, które budziły w środowisku kontrowersje, nie znalazła się w projekcie nowelizacji. Pragniemy zwrócić uwagę na oczekiwane efekty przyjętych propozycji:

1 Por. FederalistKa nr 8/2011 http://ofop.eu/sites/ofop.eu/files/biblioteka-pliki/f8_21-29.pdf

2 Zapis dyskusji w: Biuletyn Forum Debaty Publicznej nr 15 marzec 2012, Kancelaria Prezydenta RP, dostępny pod adresem <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/biuletyny-fdp/>

1. Wzmocnienie roli rzeczniczej stowarzyszeń

Zapise w preambule Ustawy zapewnienie „każdemu równego, bez względu na przekonania, prawa czynnego uczestniczenia w życiu publicznym i wyrażania zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań” zostało wzmocnione w art. 1, gdzie zapisano, że „stowarzyszenia mają prawo wypowiedania się w sprawach publicznych”, a „[w] zakresie swoich celów statutowych stowarzyszenia mogą reprezentować wobec organów władzy publicznej interesy zbiorowe swoich członków”.

2. Wzmocnienie roli członków

W stowarzyszeniach najważniejsi są członkowie, dlatego w nowelizacji pojawiają się zapisy, które mogą wzmocnić pozycję członków i komisji rewizyjnej (jako instrumentu kontroli w imieniu członków). Zgodnie z Ustawą (i to nie zostało zmienione) stowarzyszenia opierają „swoją działalność na pracy społecznej swoich członków” - pojawia się zatem zapis, który umożliwia korzystanie członkom z praw, które mają już... wolontariusze. Należy też zwrócić uwagę na inne uprawnienia. „Członek stowarzyszenia, a w przypadku, o którym mowa w art. 10b ust. 1, terenowa jednostka organizacyjna, może wystąpić z wnioskiem do sądu o uchylenie niezgodnej z prawem lub statutem uchwały walnego zebrania członków (zebrania delegatów)”, a także „niezgodnej z prawem lub statutem uchwały władzy stowarzyszenia dotyczącej utraty członkostwa”. Dodatkowo organ kontroli wewnętrznej może wystąpić do sądu (w sytuacji, gdy stowarzyszenie nie może działać z powodu braku członków lub władz) o rozwiązanie stowarzyszenia.

3. Uproszczenie rejestracji

O sile stowarzyszenia decydują jego członkowie. Jednak liczba 15 osób do założenia stowarzyszenia (jedna z najwyższych w Europie) jest często przeszkodą w rozpoczęciu działalności, stąd wniosek, by dla uproszczenia procesu rejestracyjnego zmniejszyć konieczną liczbę członków założycieli do siedmiu. Zniesiono równocześnie nadzór administracji nad rejestracją stowarzyszenia oraz skrócono czas: „Wniosek o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego sąd rejestrowy rozpoznaje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni od daty jego wpływu do sądu”, co znacznie skróci proces rejestracyjny.

4. Ograniczenie nadzoru

Nie udało się całkowicie zlikwidować nadzoru nad stowarzyszeniami, ale zniesiono go w procesie rejestracji (a więc także zmian w KRS), dodatkowo wprowadzono zapis: „[w]ykonując uprawnienia określone w ust. 2, organ nadzorujący powinien wskazać uzasadnienie swojego żądania”, co ograniczy ewentualne nieuzasadnione ingerencje w działania organizacji.

5. Ułatwienie likwidacji i przekształcenia

Jednym z problemów, z jakimi boryka się działalność społeczna, jest to, że wiele stowarzyszeń kończy działalność bez oficjalnego wyrejestrowania. W Polsce w ewidencji widnieją więc tysiące niedziałających już organizacji. Nowelizacja wprowadza kilka nowych możliwości – zawieszenie działalności, a w sytuacji niewznowienia jej w ciągu dwóch lat, rozwiązanie „na mocy postanowienia sądu”, oraz przekształcenie się w stowarzyszenie zwykłe (gdy spadnie liczba członków lub gdy osobowość prawna okaże się zbyteczna), w spółdzielnię socjalną

(gdym działalność gospodarcza zacznie dominować nad społeczną) lub połączenie się z innym stowarzyszeniem (bez utracenia dorobku). Ma to za zadanie ułatwienie dopasowania formy działań społecznych do potrzeb osób działających w organizacji.

6. Wzmocnienie stowarzyszeń zwykłych

Działalność stowarzyszenia zwykłego (nadal może ono zreszczać od trzech do dowolnej liczby osób) zostaje wzmocniona poprzez fakt, że „[p]rzedstawiciel reprezentujący stowarzyszenie zwykłe ma prawo reprezentować stowarzyszenie zwykłe we wszystkich czynnościach sądowych i pozasądowych, w tym przekraczających zakres zwykłego zarządu, na podstawie pełnomocnictwa udzielonego mu przez wszystkich członków”, co zwiększa możliwość działania stowarzyszeń zwykłych. Równocześnie kwestia rejestracji pozostaje bez zmian, za to wprowadzona „ewidencja” pozwala na większą jawność stowarzyszeń zwykłych. Stowarzyszenie zwykłe nie musi się ograniczać w pozyskiwaniu środków na swoją działalność tylko do składek członkowskich, ale może korzystać z „darowizn, spadków, zapisów, dochodów z majątku stowarzyszenia oraz z ofiarności publicznej”, może też przekształcić się w stowarzyszenie rejestrowe, spółdzielnię socjalną czy połączyć się z innym stowarzyszeniem zwykłym nie tracąc dotychczasowego dorobku.

7. Rozstrzygnięcie kwestii podwójnej osobowości prawnej

Nowelizacja próbuje też rozwiązać narastający problem organizacji posiadających oddziały i związanej z tym podwójnej osobowości prawnej. Celem jest doprowadzenie do integralności działań organizacji posiadających oddziały, a tym samym do jasnego podziału kompetencji (opartych na statucie), jednolitości statutu i jednego miejsca rejestracji organizacji i jej oddziałów. OFOP wyraża nadzieję, że działające dotychczas organizacje posiadające oddziały o własnej osobowości prawnej dokonają zgodnego z ich statutami i za obopólną zgodą (zarządu głównego i zarządu oddziałów) dostosowania swojej struktury do wymogów nowej ustawy poprzez większą integrację organizacji lub – jeśli to okaże się zasadne i możliwe – przekształcenie się w federację (związek stowarzyszeń).

8. Wzmocnienie procesów zarządczych

Zarządzanie w stowarzyszeniach, które czasem obracają sporymi środkami, także z budżetów publicznych, wymaga często dużych umiejętności i odpowiedzialności. To statut powinien rozstrzygać o formach zarządzania. W nowelizacji zaproponowano zapis, który umożliwi zatrudnianie członków zarządu do profesjonalnego zarządzania organizacją, umożliwi zwiększenie odpowiedzialności osób bezpośrednio zarządzających oraz zlikwiduje często występujące zjawisko odgrywania przez członków zarządu podwójnej roli w stowarzyszeniach (obustrzeń takich nie ma w fundacjach), społecznej w zarządzie i odpłatnej jako pracownik zatrudniany przez zarząd (np. dyrektor biura).

Podsumowując – nowelizacja, utrzymując cały dorobek dotychczasowego stosowania Ustawy, wprowadza kilka zmian koniecznych (np. przyznanie uprawnień do tworzenia stowarzyszeń wszystkim „osobom fizycznym mającym pełną zdolność do czynności prawnych i niepozbawionym praw publicznych”) i kilka ułatwiających działalność stowarzyszeń (tak zwykłych, jak i rejestrowych), nie zmniejszając w żadnej kwestii dotychczasowych uprawnień organizacji.