



Warszawa 2011-02-04

KU 119/11

RZECZPOSPOLITA POLSKA

MINISTER
SPRAW WEWNĘTRZNYCH
I ADMINISTRACJI

DP-I-0232-23/11/KZ

KANCELARIA SENATU Kancelaria Ogólna
09. 02. 2011
Wpł. Nr dz. KU / 119

Pan

Piotr Zientarski

Przewodniczący Komisji

Ustawodawczej

Senat Rzeczypospolitej Polskiej

panowie Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na pismo BPS/KU-034/1028-2/11 z dnia 10 stycznia 2011 roku zawierające prośbę dotyczącą zaopiniowania senackiego **projektu ustawy o zrzeszeniach (druk senacki nr 1028)**, uprzejmie informuję, że do powyższego projektu zgłaszam następujące uwagi:

- 1) art. 2 projektu zawęży katalog podmiotów, którym przysługuje prawo zrzeszania się, przy czym wskazać należy, iż obowiązująca *ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach* (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855, z późn. zm.) reguluje prawo małoletnich w tym zakresie. Zgodnie z art. 3 ust. 2 wskazanej powyżej ustawy małoletni w wieku od 16 do 18 lat, którzy mają ograniczoną zdolność do czynności prawnych, mogą należeć do stowarzyszeń i korzystać z czynnego i biernego prawa wyborczego, z tym że w składzie zarządu stowarzyszenia większość muszą stanowić osoby o pełnej zdolności do czynności prawnych. Dodatkowo, w myśl ust. 3 przywołanej jednostki redakcyjnej omawianego aktu normatywnego, małoletni poniżej 16 lat mogą, za zgodą przedstawicieli ustawowych, należeć do stowarzyszeń według zasad określonych w ich statutach, bez prawa udziału w głosowaniu na walnych zebraniach członków oraz bez korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego do władz stowarzyszenia. Jeżeli jednak jednostka organizacyjna stowarzyszenia zrzesza wyłącznie małoletnich, mogą oni wybierać i być wybierani do władz tej jednostki.;

- 2) niecelowe wydaje się tworzenie dwóch katalogów podmiotów posiadających i nieposiadających prawo do zrzeszania się na zasadach określonych w projektowanej ustawie – art. 2 i 5;
- 3) celowe wydaje się uzupełnienie projektowanej ustawy o definicje poszczególnych rodzajów w zrzeszeń;
- 4) w zakresie zaproponowanego brzmienia art. 6 ust. 2 wskazać należy, iż z istoty statutu (umowy) wynika możliwość dowolnego jej kształtowania przez jej strony, jeśli nie pozostaje to w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa. W przywołanym powyżej przepisie zaproponowano, aby statut albo umowa przewidywać mogły, iż członkiem albo stroną zrzeszenia może być wyłącznie osoba fizyczna. Takie brzmienie przepisu prowadzi do stwierdzenia, iż statut lub umowa nie mogą przewidywać sytuacji, gdy członkiem albo stroną zrzeszenia może być na przykład spółka prawa handlowego. Ponadto wątpliwości budzi podział na członków zrzeszenia i strony zrzeszenia, gdyż nie jest wiadome jakie są to kategorie podmiotów i czy ich prawa i obowiązki są tożsame.;
- 5) art. 16 ust. 1 pkt 1 zawiera błędną definicję bezwzględnej większości głosów, niemniej jednak z uwagi na powszechną znajomość powyższego pojęcia nie ma konieczności jego wyjaśnienia w ramach części normatywnej projektu;
- 6) w projektowanym art. 17 wątpliwości interpretacyjne budzi użyte pojęcie „*władza zarządzająca*”, zwłaszcza w kontekście użytego w kolejnej jednostce redakcyjnej projektu pojęcia „*komitet założycielski*” – nie jest bowiem jasne jakie są wzajemne relacje między wskazanymi powyżej podmiotami oraz jaki mają one związek z zarządem;
- 7) przewidziany w art. 21 ust. 2 pkt 2 projektu obowiązek dotyczący konieczności doręczenia przez sąd rejestrowy staroście właściwemu ze względu na siedzibę stowarzyszenia odpisu wniosku o wpis stowarzyszenia do rejestru nie znajduje uzasadnienia, bowiem projekt nie przewiduje żadnej formy nadzoru starosty nad stowarzyszeniami;
- 8) projektowany art. 47 ust. 1 wprowadza bardzo niekorzystną dla członków stowarzyszenia odpowiedzialność majątkową;
- 9) zgodnie z art. 51 ust. 2 projektu nałożono na ministra właściwego do spraw administracji publicznej obowiązek prowadzenia ewidencji zrzeszeń nierejestrowych i porozumień partnerskich, w przypadku gdy umowa przewiduje możliwość korzystania przez te zrzeszenia ze środków publicznych, prowadzenia zbiórek

publicznych lub korzystania ze środków pochodzących z takich zbiorów. W uzasadnieniu do projektu w zakresie ustanowienia ministra właściwego do spraw administracji publicznej jako właściwego do prowadzenia ewidencji nie przedstawiono żadnych argumentów uzasadniających ten wybór. Nie wskazano również motywów przemawiających za centralizacją tego zadania, gdyż punktem wyjścia jest obecne realizowanie tego obowiązku na szczeblu powiatu. W przypadku rozstrzygnięcia zasadności prowadzenia takiej ewidencji na szczeblu centralnym wydaje się jednak, iż wybór organu właściwego do prowadzenia takiej ewidencji powinien nastąpić pomiędzy ministrem właściwym do spraw finansów publicznych a Ministrem Sprawiedliwości. Podkreślić należy, iż przepis art. 8 ust. 1 *ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej* (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, z późn. zm.) stanowi, iż dział finanse publiczne, którym kieruje minister właściwy do spraw finansów publicznych, obejmuje sprawy realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa. Skoro zatem ewidencja ma obejmować wyłącznie zrzeczenia nierejestrowe i porozumienia partnerskie, które mogą korzystać ze środków publicznych, zasadnym wydaje się, aby ewidencję taką na szczeblu centralnym prowadził minister właściwy do spraw finansów publicznych. Ponadto zrzeczenia nierejestrowe mają charakter umowny - stosuje się do nich tym samym odpowiednio przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks Cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.) - i są wyrazem realizacji konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich. Sfera ta ma charakter prywatny i cywilnoprawny, co wskazuje na zakres działania Ministra Sprawiedliwości. Nie można pominąć również faktu, iż w świadomości społecznej dostęp do informacji o zarejestrowanych podmiotach zawiązywanych przez obywateli (stowarzyszenia, spółki etc.) wiąże się ze zbiorami prowadzonymi przez Ministra Sprawiedliwości. Powyższe wynika z faktu, iż zgodnie z art. 4 ustawy z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym minister ten prowadzi Centralną Informację KRS, dlatego też racjonalnym byłoby, aby informacje o zrzeczeniach były dostępne u jednego podmiotu (z zachowaniem proponowanego w projekcie podziału na zrzeczenia rejestrowane w KRS i podlegające jedynie ewidencji ministra). Z tego punktu widzenia, a mianowicie w związku z chęcią unikania wprowadzania niejasnych i mylących dla obywateli podziałów kompetencyjnych, alternatywnym rozwiązaniem byłoby pozostawienie w zmienionym zakresie dotychczasowego utrwalonego modelu, w którym ewidencja stowarzyszeń zwykłych w rozumieniu obecnie obowiązującej ustawy pozostaje w gestii starosty.

Dodatkowo rozwiązanie to wpisywałoby się w konstytucyjną ideę decentralizacji i pomocniczości. Skoro obecnie dane zadanie jest realizowane z powodzeniem na szczeblu lokalnym, gdzie jest przede wszystkim lepsza dostępność dla obywatela oraz odpowiednie zaplecze kadrowe, trudno uzasadnić racjonalnie konieczność jego centralizowania i ponoszenia związanych z tym dodatkowych kosztów.;

- 10) zgodnie z art. 62 projektu do spraw nieuregulowanych w Rozdziale 2 Działu III stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks Cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.). Biorąc powyższe pod uwagę proponuję rozważyć możliwość wprowadzenia analogicznego odesłania w przypadku porozumień partnerskich, które również powstają przez zawarcie umowy.;
- 11) proponowany art. 68 ust. 1 projektu jest niespójny z przedmiotowym projektem ustawy w zakresie poszczególnych form zrzeczeń. Z projektu ustawy wynika bowiem, że wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego podlegają wyłącznie stowarzyszenia i stowarzyszenia zwykłe, podczas gdy zrzeczenia nierejestrowe i porozumienia partnerskie podlegają zgłoszeniu do Ewidencji Zrzeczeń Nierejestrowych i Porozumień Partnerskich. Wskazany art. 68 ust. 1, zgodnie z którym przekształcenie stowarzyszenia w inną formę zrzeczenia staje się skuteczne z chwilą dokonania stosownego wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego, może mieć zatem wyłącznie zastosowanie do przekształcenia stowarzyszenia w stowarzyszenie zwykłe (i odwrotnie).

Z powatkiem

MINISTER
SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI

z up. Dł. STACHAŃCZYK
Podsekretarz Stanu