



KANCELARIA SENATU

**BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI I KORESPONDENCJI**

Warszawa, dnia 26 lutego 2018 r.

BADK/DPK-133-88/17 JK

BADK/DPK-133-13/18 JK

**P9-52/17**

**P9-04/18**

Nr: 32436/14; 32436/19	Data wpływu petycji P9-52/17 – 8 grudnia 2017 r., petycji P9-04/18 – 9 lutego 2018 r.
	Data sporządzenia informacji o petycjach 22 lutego 2018 r.

## **PRAWO O STOWARZYSZENIACH**

### **TEMAT**

**ZMNIEJSZENIE LICZBY CZŁONKÓW-ZAŁOŹYCIELI  
STOWARZYSZENIA REJESTROWEGO I ZWYKŁEGO**

**WNOSZACY PETYCJE:** petycja indywidualna

Pan Stanisław Porowski.

**PRZEDMIOT PETYCJI:**

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, w celu zmniejszenia wymaganej liczby członków-założycieli stowarzyszenia rejestrowego z 7 do 3 i stowarzyszenia zwykłego z 3 do 1.

**UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:**

Autor petycji kwestionuje trafność wymogów stawianych założycielom stowarzyszeń rejestrowych i stowarzyszeń zwykłych. Wniósł do Senatu dwie petycje, w których postuluje wprowadzenie zmian w Prawie o stowarzyszeniach.

Proponuje zmniejszenie wymaganej liczby członków-założycieli stowarzyszenia rejestrowego z 7 do 3, czyli uproszczenie formuły zakładania stowarzyszenia rejestrowego (posiadającego osobowość prawną). Zasada taka obowiązuje przy zakładaniu stowarzyszenia zwykłego, zgodnie z omawianą ustawą wystarczy 3 założycieli.

Natomiast przy stowarzyszeniu zwykłym (nieposiadającym osobowości prawnej), autor petycji proponuje zmniejszenie wymaganej liczby członków-założycieli stowarzyszenia zwykłego z 3 do 1. Jest to najprostsza formuła zakładania stowarzyszenia zwykłego, która – zgodnie z wiedzą inicjatora petycji – obowiązuje w innych państwach Unii Europejskiej.

Autor petycji proponuje art. 9 Prawa o stowarzyszeniach (stowarzyszenie rejestrowe) nadać następujące brzmienie: „Osoby w liczbie co najmniej trzech, zamierzające założyć stowarzyszenie, uchwalają statut stowarzyszenia oraz wybierają komitet założycielski albo władze stowarzyszenia”.

Natomiast art. 40 ust. 2 Prawa o stowarzyszeniach (stowarzyszenie zwykłe) proponuje nadać brzmienie: „Osoba w liczbie co najmniej jedna, zamierzająca założyć stowarzyszenie zwykłe, uchwała regulamin działalności, określający w szczególności nazwę stowarzyszenia zwykłego, cel lub cele, teren i środki działania, siedzibę, przedstawiciela reprezentującego stowarzyszenie zwykłe albo zarząd, zasady dokonywania zmian regulaminu działalności, sposób nabycia i utraty członkostwa, a także sposób rozwiązania stowarzyszenia zwykłego”.

Autor petycji jest zdania, iż wszystkim organizacjom pozarządowym przyświeca wspólny cel – dobro obywateli przy realizacji podjętej misji, dlatego należy im ułatwić podejmowanie takiej działalności. Jest przeświadczony, że uproszczona forma zakładania stowarzyszeń i likwidacja jednej z barier przyczyni się do „ożywienia postaw obywatelskich” i zwiększenia aktywności obywateli.

**STAN PRAWNY:**

**Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.** (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w art. 12 stanowi: Rzeczpospolita Polska zapewnia m.in. wolność tworzenia i działania stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i innych dobrowolnych zrzeszeń.

**Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach** (Dz. U. z 2017 r., poz. 210) w preambule stanowi, iż przyjęto ją „w celu stworzenia warunków do pełnej realizacji gwarantowanej przepisami Konstytucji wolności zrzeszania się zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka i Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych, umożliwienia obywatelom równego, bez względu na przekonania, prawa czynnego uczestniczenia w życiu publicznym i wyrażania zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań”. Podczas prac nad ustawą wzięto pod uwagę „tradycje i powszechnie uznawany dorobek ruchu stowarzyszeniowego”.

Stowarzyszenia, w zakresie swoich celów statutowych, mogą reprezentować interesy zbiorowe swoich członków wobec organów władzy publicznej; mają prawo wypowiedania się w sprawach publicznych (art. 1).

Zgodnie z art. 2 ustawy – stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych. Samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności, która opiera się na pracy społecznej członków. Do prowadzenia swych spraw stowarzyszenie może zatrudniać pracowników, w tym swoich członków.

Prawo tworzenia stowarzyszeń przysługuje obywatelom polskim mającym pełną zdolność do czynności prawnych i niepozbawionym praw publicznych (art. 3). Cudzoziemcy mieszkający na terytorium RP mogą zrzeszać się w stowarzyszeniach, zgodnie z przepisami obowiązującymi obywateli polskich. Cudzoziemcy, którzy nie mieszkają na terytorium RP, mogą wstępować do stowarzyszeń, których statuty przewidują taką możliwość (art. 4).

Zakazane jest tworzenie stowarzyszeń, w których obowiązuje bezwzględne posłuszeństwo członków wobec władz stowarzyszenia. Nikogo nie wolno zmuszać do udziału w stowarzyszeniu lub ograniczać jego prawa do wystąpienia ze stowarzyszenia (art. 6).

Stowarzyszenie podlega obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego (KRS), o ile przepis ustawy nie stanowi inaczej. Nadzór nad stowarzyszeniami należy do starosty właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia, a nadzór nad działalnością stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego – do właściwego wojewody (art. 8).

Zasady tworzenia stowarzyszeń rejestrowych określa Rozdział 2 ustawy. Zgodnie z art. 9 (jego zmianę postuluje autor petycji) „osoby w liczbie co najmniej siedmiu,

zamierzające założyć stowarzyszenie, uchwalają statut stowarzyszenia oraz wybierają komitet założycielski albo władze stowarzyszenia”.

Najwyższą władzą stowarzyszenia jest walne zebranie członków. W sprawach, w których statut nie określa właściwości władz stowarzyszenia, podejmowanie uchwał należy do walnego zebrania członków. Stowarzyszenie jest obowiązane posiadać zarząd i organ kontroli wewnętrznej (art. 11).

Zarząd składa wniosek o wpis stowarzyszenia do KRS wraz ze statutem, listą założycieli, zawierającą ich dane osobowe i podpisy, protokołem z wyboru władz oraz adresem siedziby stowarzyszenia. Wniosek podpisują wszyscy członkowie zarządu (art. 12).

Sąd rejestrowy w postanowieniu o wpisie stowarzyszenia do KRS stwierdza, że jego statut jest zgodny z przepisami prawa i założyciele spełniają wymagania określone ustawą. O wpisie do KRS sąd zawiadamia właściwy organ nadzorujący, przesyłając mu odpis postanowienia, statut stowarzyszenia, listę założycieli i podjęte uchwały. W przypadku wykreślenia stowarzyszenia z KRS, sąd przesyła organowi nadzorującemu odpis postanowienia o wykreśleniu (art. 16).

Po wpisie do Krajowego Rejestru Sądowego stowarzyszenie uzyskuje osobowość prawną i może rozpocząć działalność. Za czynności niezbędne do rozpoczęcia działalności przez stowarzyszenie dokonane przed jego wpisem do KRS członkowie zarządu odpowiadają wobec osób trzecich solidarnie.

Zarząd stowarzyszenia ma obowiązek niezwłocznie zawiadomić sąd rejestrowy o zmianie statutu. O wpisie zmiany statutu sąd zawiadamia organ nadzorujący, przesyłając mu odpis postanowienia i tekst jednolity zmienionego statutu (art. 21).

Organ nadzorujący sprawuje nadzór nad działalnością stowarzyszeń wyłącznie w zakresie zgodności ich działania z przepisami prawa i postanowieniami statutu (art. 25).

Majątek stowarzyszenia powstaje ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z własnej działalności, dochodów z majątku stowarzyszenia oraz z ofiarności publicznej (art. 33).

Stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą, według zasad określonych w odrębnych przepisach. Dochód z działalności stowarzyszenia służy realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału między jego członków (art. 34).

Stowarzyszenie może otrzymywać dotacje według zasad określonych w odrębnych przepisach (art. 35).

Art. 40 ustawy stanowi, że uproszczoną formą stowarzyszenia jest stowarzyszenie zwykłe, nieposiadające osobowości prawnej. Stowarzyszenie zwykłe może we własnym

imieniu nabywać prawa, w tym własność i inne prawa rzeczowe, zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywane. Każdy członek odpowiada za zobowiązania stowarzyszenia zwykłego bez ograniczeń, całym swoim majątkiem, solidarnie z pozostałymi członkami oraz ze stowarzyszeniem. Odpowiedzialność ta powstaje z chwilą, gdy egzekucja z majątku stowarzyszenia zwykłego okaże się bezskuteczna.

W ust. 2 art. 40 (jego zmianę postuluje autor petycji) stanowi się, że osoby w liczbie co najmniej trzech, zamierzające założyć stowarzyszenie zwykłe, uchwalają regulamin działalności, określający nazwę stowarzyszenia zwykłego, cel lub cele, teren i środki działania, siedzibę, przedstawiciela reprezentującego stowarzyszenie zwykłe albo zarząd, zasady dokonywania zmian regulaminu działalności, sposób nabycia i utraty członkostwa, a także sposób rozwiązania stowarzyszenia.

Stowarzyszenie zwykłe, które zamierza posiadać zarząd, określa w regulaminie działalności tryb jego wyboru oraz uzupełniania składu, kompetencje, warunki ważności jego uchwał oraz sposób reprezentowania stowarzyszenia, zwłaszcza zaciągania zobowiązań majątkowych (art. 40 ust. 3). Stowarzyszenie, które zamierza posiadać organ kontroli wewnętrznej, określa w regulaminie działalności tryb jego wyboru, uzupełniania składu oraz jego kompetencje (art. 40 ust. 4).

Przedstawiciel reprezentujący stowarzyszenie zwykłe albo zarząd składają na piśmie organowi nadzorującemu wniosek o wpis do ewidencji stowarzyszeń zwykłych, dołączając wymagane dane (art. 40 ust. 5). Jeżeli wniosek o wpis składa zarząd, podpisują go wszyscy członkowie zarządu. Stowarzyszenie zwykłe powstaje i może rozpocząć działalność z chwilą wpisu do ewidencji (art. 40a ust. 1). Sąd rejestrowy, na wniosek organu nadzorującego lub prokuratora, może zakazać założenia stowarzyszenia zwykłego, jeżeli nie spełnia ono warunków określonych w przepisach prawa (art. 41).

Stowarzyszenie zwykłe nie może: powoływać terenowych jednostek organizacyjnych; zrzeszać osób prawnych; prowadzić działalności gospodarczej; prowadzić odpłatnej działalności pożytku publicznego. Uzyskuje środki na działalność ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z majątku stowarzyszenia oraz ofiarności publicznej. Może otrzymywać dotacje na zasadach określonych w odrębnych przepisach (art. 42).

Stowarzyszenie zwykłe liczące co najmniej siedmiu członków, może przekształcić się w stowarzyszenie (rejestrowe). Przekształcenie wymaga zgody wszystkich jego członków wyrażonej w drodze uchwały (art. 42a).

Przekształcenie stowarzyszenia zwykłego następuje z chwilą jego wpisu do KRS – zostaje więc ono rozwiązane bez przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego (art. 42 c).

Wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki stowarzyszenia zwykłego, a członkowie stowarzyszenia zwykłego stają się członkami stowarzyszenia (rejestrowego).

Członkowie przekształcanego stowarzyszenia zwykłego odpowiadają na dotychczasowych zasadach, solidarnie ze stowarzyszeniem za zobowiązania stowarzyszenia zwykłego, powstałe przed dniem przekształcenia, przez okres roku, licząc od dnia przekształcenia (art. 42d).

#### **DZIAŁANIA POWIĄZANE:**

**Sejm: petycja BKSP-145-304/17**, tożsama z omawianą petycją P9-52/17 tego samego autora, wpłynęła 8 grudnia 2017 r. Komisja do Spraw Petycji 26 stycznia 2018 r. zdecydowała o niepodejmowaniu prac legislacyjnych nad wnioskiem petycyjnym.

Dr Jolanta Waszczuk-Napiórkowska, ekspert ds. legislacji w Biurze Analiz Sejmowych, w opinii do petycji podkreśliła, że długofalowym celem powinno być obniżenie wymaganego progu członków-założycieli stowarzyszenia rejestrowego do 2–3 osób (powołując się na pkt 17 Rekomendacji Komitetu Ministrów RE<sup>1</sup>). Stwierdziła, że rozwiązanie takie byłoby zbliżone do rozwiązania przyjętego m.in. we Francji, Belgii, Luksemburgu, gdzie istnieje możliwość założenia stowarzyszenia przez 2 osoby.

W opinii ekspertka twierdzi, że z powodu wysokiego minimalnego progu osób niezbędnych do założenia stowarzyszenia rejestrowego, zainteresowani realizacją określonych celów będą zmuszeni do założenia stowarzyszenia zwykłego, które m.in. nie może prowadzić działalności gospodarczej, z której dochody przeznaczone byłyby na realizację działalności statutowej. Stowarzyszenie zwykłe ma bowiem ograniczone możliwości działania, w tym pozyskiwania środków finansowych.

Na posiedzeniu Komisji, na którym rozpatrywano petycję autorka stwierdziła, że „warto byłoby zastanowić się, czy nie zrównać minimalnej liczby osób stowarzyszenia rejestrowego i stowarzyszenia zwykłego do tego samego poziomu”.

Natomiast przewodniczący Komisji, poseł Sławomir Jan Piechota wyraził pogląd, iż omawiany postulat powinien zostać przedyskutowany z udziałem organizacji pozarządowych. Jeżeli będzie przez nie popierany – „wcześniej czy później znajdzie się w pakiecie pewnie szerszej nowelizacji”. Posłowie uczestniczący w posiedzeniu Komisji poparli tę opinię.

**Do Sejmu w lutym br. wpłynęła również druga petycja** tego samego autora, tożsama z petycją P9-04/18, dotyczącą stowarzyszenia zwykłego – nie została jeszcze skierowana do Komisji do Spraw Petycji.

<sup>1</sup> Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Council of Europe Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe).

**INFORMACJE DODATKOWE:**

W pierwotnym tekście ustawy z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. Nr 20, poz. 104) art. 9 ustawy stanowił, że „osoby w liczbie co najmniej piętnastu, pragnące założyć stowarzyszenie” rejestrowe uchwalają statut stowarzyszenia i wybierają komitet założycielski.

Natomiast art. 40 ust. 2 regulujący stowarzyszenie zwykłe, tak jak obecnie, określał, że „osoby w liczbie co najmniej trzech” mogą być założycielami takiego stowarzyszenia. „Uchwalają regulamin działalności, określając w szczególności jego nazwę, cel, teren i środki działania, siedzibę oraz przedstawiciela reprezentującego stowarzyszenie”.

W ustawie z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2015 r., poz. 1923) z dniem 20 maja 2016 r. zmieniono art. 9 dotyczący stowarzyszeń rejestrowych – „osoby w liczbie co najmniej siedmiu, zamierzające założyć stowarzyszenie, uchwalają statut stowarzyszenia oraz wybierają komitet założycielski albo władze stowarzyszenia”.

W uzasadnieniu ustawy nowelizującej podkreślano, że zmiana wymaganej liczby członków-założycieli stowarzyszenia z 15 do 7 jest efektem szerokich konsultacji społecznych. Analiza działania stowarzyszeń wykazała, że większość założycieli stowarzyszeń podpisuje listę założycielską, a później działała w nim mniej niż połowa z tych osób, co stwarza niepożądaną fikcję. Ponadto zmniejszona liczba członków-założycieli jest wystarczająca – zapewnia zdolność wyboru organów stowarzyszenia.

Art. 40 ust. 2 określa uproszczoną formę stowarzyszenia – stowarzyszenie zwykłe, nieposiadające osobowości prawnej – zachował pierwotną, obowiązującą do dziś regułę: „osoby w liczbie co najmniej trzech, zamierzające założyć stowarzyszenie zwykłe”, uchwalają regulamin działalności, określający nazwę stowarzyszenia, cel lub cele, teren i środki działania, siedzibę, przedstawiciela reprezentującego stowarzyszenie albo zarząd, zasady dokonywania zmian regulaminu działalności, sposób nabycia i utraty członkostwa, a także sposób rozwiązania stowarzyszenia zwykłego.

OPRACOWAŁA

Jolanta Krynicka

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz