



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DKRM.ZK.140-37(6)/2016.MN

Warszawa, 17 maja 2016 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy

- o zmianie ustawy o sporcie (druk nr 305).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Sportu i Turystyki do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-)Beata Szydło

Stanowisko Rządu
do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o sporcie (druk nr 305)

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o sporcie przewiduje uchylenie w art. 4 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2016 r. poz. 176), dalej ustawa o sporcie, ust. 7 (dot. stosowania do klubów działających w formie stowarzyszenia, których statuty nie przewidują prowadzenia działalności gospodarczej, przepisów o rejestracji właściwych dla uczniowskich klubów sportowych (dalej UKS)) oraz związaną z tym zmianę upoważnienia ustawowego zawartego w ust. 8. Przedmiotowa zmiana powoduje, że kluby działające w formie stowarzyszenia, których statuty nie przewidują prowadzenia działalności gospodarczej, będą podlegać obowiązkowi rejestracji na zasadach ogólnych, a starosta będzie prowadził ewidencję jedynie w odniesieniu do UKS. Przepis przejściowy przewiduje obowiązek dokonania wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego (dalej KRS) przez kluby sportowe w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Przed wszystkim wątpliwości budzi główne założenie projektu ustawy, czyli rejestracja w KRS innych niż uczniowskie klubów sportowych działających w formie stowarzyszenia, których statuty nie przewidują prowadzenia działalności gospodarczej.

Przed przejściem do szczegółowych uwag należy dla porządku wskazać, że zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o sporcie, działalność sportowa jest prowadzona w formie klubu sportowego, który działa jako osoba prawna. Art. 4 ust. 1 ustawy o sporcie stanowi natomiast, że szczególnym rodzajem klubu sportowego jest UKS, który działa na zasadach określonych w ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2015 r. poz. 1393, z późn. zm.), dalej Prawo o stowarzyszeniach, z wyjątkiem przepisów dotyczących rejestracji (art. 4 ust. 2). Zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy o sporcie UKS podlega wpisowi do ewidencji prowadzonej przez właściwego starostę. Art. 4 ust. 7 stanowi natomiast, że przepisy ust. 2 i 4-6 (a więc także dotyczące rejestracji) stosuje się do innych niż uczniowskie klubów sportowych działających w formie stowarzyszenia, których statuty nie przewidują prowadzenia działalności gospodarczej. Poselski projekt ustawy dotyczy tylko tej ostatniej grupy klubów sportowych, natomiast sposób rejestracji UKS proponuje się pozostawić na dotychczasowych zasadach.

Autorzy projektu ustawy deklarują, że głównym celem propozycji jest uproszczenie procedury rejestracji klubów sportowych nieprowadzących działalności gospodarczej. Należy

jednak zauważyć, że uzasadnienie projektu dotknięte jest sprzecznością. Projektodawcy nie wyjaśniają bowiem, dlaczego uważają za celowe uproszczenie procedury rejestracji klubów sportowych wymienionych w art. 4 ust. 7 ustawy o sporcie, a jednocześnie uznają za prawidłową analogiczną regulację dotyczącą UKS (o czym świadczy brak propozycji zmian przepisów o rejestracji UKS). Nie wskazano też różnic między UKS a klubami wskazanymi w art. 4 ust. 7, które mają uzasadniać odmienne tryby rejestracji tych podmiotów. Wydaje się natomiast, że obecne kryterium zróżnicowania trybu rejestracji klubów sportowych, czyli fakt prowadzenia działalności gospodarczej, jest klarowne i odpowiada potrzebom obrotu. Co więcej, gdyby do KRS były wpisywane wszystkie kluby sportowe (poza uczniowskimi), mogłyby powstać problemy w łatwym zidentyfikowaniu klubów prowadzących działalność gospodarczą.

Wnioskodawcy, powołując się na potrzebę uproszczenia rejestracji klubów, nie uwzględnili faktu, że postępowanie o wpis do KRS cechuje się znacznie większym formalizmem niż postępowanie o wpis do ewidencji klubów sportowych, które obecnie jest prowadzone w trybie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23). Istnieje zatem obawa, że objęcie klubów sportowych nieprowadzących działalności gospodarczej rejestracją w KRS mogłoby stanowić w istocie utrudnienie procedury rejestracji, gdyż będzie ich dotyczył formalizm właściwy dla postępowania przed sądem rejestrowym. Dlatego rozważenie proponowanej przez wnioskodawców zmiany wymagałoby przede wszystkim pogłębionych konsultacji z klubami sportowymi, których zmiana miałaby dotyczyć. W uzasadnieniu projektu ustawy nie wskazano, aby takie konsultacje zostały przeprowadzone.

W tym kontekście warto zauważyć, że zgodnie z art. 7 ust. 2 i 4 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz. U. z 2007 r. poz. 1675) wpisowi do prowadzonej przez starostę ewidencji podlegały UKS. Pozostałe kluby sportowe, działające w formie stowarzyszeń, były wówczas wpisywane do KRS. Stan prawny uległ zmianie z chwilą wejścia w życie ustawy o sporcie. Jak wynika z uzasadnienia rządowego projektu ustawy o sporcie, celem art. 4 ust. 7 ustawy o sporcie było właśnie uproszczenie procedury rejestracji klubów sportowych, które nie prowadzą działalności gospodarczej (druk nr 2313 Sejmu VI kadencji, str. 8 uzasadnienia projektu ustawy). Wnioskodawcy nie wykazali, aby okoliczności, które legły u podstaw tego rozwiązania, uległy zmianie.

Odnosząc się do argumentu wnioskodawców, którzy wskazują na skrócenie czasu trwania postępowania rejestrowego, należy zauważyć, że określony w art. 20a ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1142, z późn. zm.) instrukcyjny termin 7 dni na rozpatrzenie wniosku dotyczy tylko wniosków, w których nie zachodzą przeszkody do dokonania wpisu (art. 20a ust. 3). Tymczasem z praktyki sądowej wynika, że w sprawach dotyczących rejestracji stowarzyszeń stosunkowo często zachodzi potrzeba wzywania stron do uzupełnienia braków wniosku, co powoduje, że efektywny czas rozpoznania sprawy jest znacznie dłuższy. Z drugiej strony, art. 35 § 1 kpa wskazuje, że organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, stosownie do § 3 cytowanego przepisu załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca. Wydaje się zatem, że przewidywane przez wnioskodawców skrócenie czasu trwania postępowania rejestrowego byłoby pozorne, a zatem nie przemawia ono za proponowaną zmianą.

Odnosząc się do sygnalizowanych przez wnioskodawców problemów dotyczących zmiany siedziby klubów sportowych należy wskazać, że brak możliwości zmiany siedziby przez klub wpisany do ewidencji nie wynika z art. 4 ustawy o sporcie ani z wydanego na jego podstawie rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 18 października 2011 r. o ewidencji klubów sportowych (Dz. U. poz. 1449). Fakt, że – jak podają wnioskodawcy – *„w niektórych starostwach urzędnicy wykluczają możliwość takiej zmiany”* nie jest argumentem za objęciem tych podmiotów rejestracją w KRS.

Nie jest trafny argument wnioskodawców, że *„na ten moment o wpisie do ewidencji klubów sportowych decydują wyłącznie urzędnicy pracujący w starostwach”*. Ustawa o sporcie w art. 4 ust. 4 zd. 3 wskazuje, że wpis, odmowa wpisu do ewidencji i wykreślenie wpisu z ewidencji następuje w drodze decyzji. Decyzje w przedmiocie wpisu do ewidencji podlegają więc kontroli samorządowego kolegium odwoławczego, a następnie mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego (zob. wyrok WSA w Lublinie z 7 lipca 2011 r., III SA/Lu 172/11, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Sprawowana przez sądy administracyjne w dwóch instancjach kontrola decyzji administracyjnych w tych sprawach jest wystarczającą gwarancją ich zgodności z prawem i powinna zapobiegać wątpliwościom w praktyce. Na marginesie należy odnotować, że poza przytoczonym wyżej orzeczeniem WSA w Lublinie w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych nie opublikowano innych wyroków, w których sądy administracyjne rozstrzygały skargi na decyzje w przedmiocie wpisu do ewidencji klubów sportowych. Spostrzeżenie to wydaje się

potwierdzać, że stosowanie art. 4 ust. 7 ustawy o sporcie nie budzi istotnych wątpliwości w praktyce.

Należy zgodzić się z wnioskodawcami, że rejestracja klubów sportowych, o których mowa w art. 4 ust. 7 ustawy o sporcie, w KRS, mogłaby przynieść pewne korzyści, jak np. udostępnienie za pośrednictwem Internetu informacji odpowiadającej aktualnej treści rejestru oraz automatyczne przekazywanie danych do organów nadających numery NIP i REGON w trybie określonym w art. 20 ust. 1c ustawy o KRS. Korzyści te nie są jednak na tyle istotne, aby mogły równoważyć możliwe utrudnienia, wynikające z wyższego stopnia formalizmu postępowania przed sądem rejestrowym.

Podsumowując tę część uwag stwierdzić należy, że zasadność proponowanej przez wnioskodawców zmiany art. 4 ust. 7 ustawy o sporcie jest co najmniej wątpliwa.

Uzasadniając stanowisko Rządu należy także wziąć pod uwagę skutki proponowanej regulacji dla funkcjonowania sądów i budżetu państwa, co zostało zupełnie pominięte w uzasadnieniu projektu ustawy. Jest jednak oczywiste, że ewentualne wejście w życie projektowanej regulacji spowoduje zwiększenie kognicji sądów rejestrowych i wygenerowanie nowych spraw rejestrowych o wpis oraz zmianę wpisu, bez zapewnienia dodatkowych etatów na ten cel.

Należy podkreślić, że wpływ spraw do KRS-u charakteryzuje się stałą wzrostową tendencją, co obrazuje poniższa tabela:

Wieloletni wpływ spraw w KRS

Wpływ spraw	2011	2012	2013	2014	2015
POLSKA	490 419	550 034	623 552	638 783	784 934

Uzasadnienie przedmiotowego projektu nie wskazuje żadnych wyliczeń, jakie koszty związane byłyby z koniecznością obsługi nowej kategorii spraw przez sądy rejestrowe. Należy zauważyć, że obowiązek wskazania źródeł finansowania w uzasadnieniu projektu, który pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa jest jednym z podstawowych wymogów, jakie powinny spełniać projekty ustaw zgodnie z art. 34 ust. 2 pkt 5 Regulaminu Sejmu.

Za niedostateczne należy uznać rozwiązanie wskazane w przedstawionym przepisie przejściowym. Stosownie do brzmienia art. 2 przedmiotowego projektu „w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy kluby sportowe, o których mowa w art. 4

ust. 7, ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, wpisane do ewidencji prowadzonej przez starostów, są obowiązane dokonać wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego”. Przedmiotowy przepis nie określa, co się dzieje z klubem, który w terminie 12 miesięcy nie dokona wpisu do KRS. Brak takich regulacji powoduje, że po upływie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanych przepisów powstanie realny problem „nieprzerejestrowanych” klubów. Zaproponowane rozwiązanie wprowadza obligatoryjność dokonania wpisu do KRS, jednocześnie nie wprowadza żadnych sankcji za jego brak, co czyni przedmiotowe rozwiązanie nieefektywnym i mogącym w przyszłości generować liczne problemy z określeniem zasad funkcjonowania klubów, które obowiązku tego nie spełniły. W tym miejscu warto wskazać, że np. art. 10 ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy –Prawo o stowarzyszeniach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1923) przewiduje, w stosunku do stowarzyszeń zwykłych, które nie dokonają wpisu do KRS, rozwiązanie go z mocy prawa.

Jeżeli w wyniku doprecyzowania przepisów przejściowych mogłoby nastąpić zmniejszenie liczby klubów w Polsce, to takie zmiany należałoby ocenić negatywnie. Warto w tym miejscu przywołać tezy Programu Rozwoju Sportu do roku 2020: *„Należy również podkreślić fakt, że Polska charakteryzuje się jednym z najniższych w UE odsetków uprawiania sportu w klubach sportowych (5% wobec średniej UE-28 13%) oraz deklarowanego członkostwa w klubie sportowym (3% wobec średniej UE-28 12%). Aż 87% Polaków nie należy do żadnego klubu lub organizacji działającej, choćby częściowo, w obszarze sportu lub rekreacji. (...) Według danych GUS, w 2012 r. funkcjonowało w Polsce 14 307 klubów sportowych. Na 100 tys. mieszkańców przypadało więc 37 tego typu organizacji. Warto podkreślić, że lepsza sytuacja pod tym względem jest na obszarach wiejskich (43 kluby na 100 tys. mieszkańców) niż w miastach (33 kluby na 100 tys. mieszkańców). Dla porównania, w Niemczech było ich ponad dwukrotnie więcej (110), w Holandii – prawie czterokrotnie więcej (150), zaś we Francji – ponad siedmiokrotnie więcej (275)”*. Niewskazane jest więc wprowadzanie regulacji, które prowadziłyby do zmniejszenia liczby klubów w Polsce. Szacuje się, że zmiana może dotyczyć co trzeciego klubu sportowego w Polsce. Z ogólnej liczby klubów sportowych działających w Polsce około 70% jest zarejestrowanych w ewidencji prowadzonej przez starostów. Kluby działające w formie stowarzyszenia, których statuty nie przewidują prowadzenia działalności gospodarczej, stanowią około 50% zarejestrowanych w ewidencji prowadzonej przez starostów.

Projekt wymaga doprecyzowania przepisów przejściowych i wskazania wprost, jakie skutki prawne będą wiązały się dla klubów z brakiem „przerejestrowania” w określonym terminie. W obecnej formie projekt należy uznać za niepełny i wadliwy legislacyjnie.

Przedstawiając powyższe stanowisko, Rząd opiniuje negatywnie poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o sporcie.