

HELŚIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA HELSINKI FOUNDATION for HUMAN RIGHTS

RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska
Janusz Grzelak
Michał Nawrocki
Marek Antoni Nowicki
Stefan Starczewski

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Jerzy Ciemniewski
Sekretarz: Adam Bodnar
Skarbnik: Elżbieta Czyż
Członek Zarządu: Janina A. Kłosowska

Warszawa, 20 października 2010 r.

2603
...../2010/PSP

Sąd Rejonowy Katowice-Wschód
Wydział VIII Gospodarczy
Krajowego Rejestru Sądowego
ul. Lompy 14
40-057 Katowice

dotyczy: sygn. KA VIII-Rej.KRS 10399/10/809

Do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wpłynęło pismo Stowarzyszenia Europa 2020 (dalej: Stowarzyszenie), w którym jego przedstawiciele wskazują na nieprawidłowości w toku procedury jego rejestracji. Niepokój Fundacji budzą przywoływane w piśmie działania organów władzy publicznej, które zdają się pozostawać w sprzeczności z podstawowym wyznacznikiem funkcjonowania tych organów - zasadą legalizmu.

INTERES PRAWNY HELŚIŃSKIEJ FUNDACJI PRAW CZŁOWIEKA

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: Fundacja) jest organizacją pozarządową, której statutowym celem jest ochrona praw człowieka, w tym ich przestrzeganie przez organy władzy publicznej w Polsce. W centrum zainteresowania Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka znajdują się zagadnienia dotyczące wolności słowa, dlatego też, uznając wartość, jaką stanowi istnienie społeczeństwa pluralistycznego, Fundacja pragnie podkreślić znaczenie poszanowania wolności zrzeszania się jako istotnej gwarancji prawa do wyrażania poglądów.

Przedmiot niniejszego pisma stanowi kwestia ograniczeń wolności zrzeszania się w toku postępowania rejestrowego Stowarzyszenia Europa 2020. Zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, opisane poniżej działania sądu rejestrowego oraz organu nadzorującego są sprzeczne zarówno z konstytucyjnymi gwarancjami wolności zrzeszania się, jak i wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą praworządności.

STAN FAKTYCZNY ORAZ OCENA PRAWNA

W celu uzyskania wpisu do ewidencji założyciele Stowarzyszenia Europa 2020 zainicjowali przed Sądem Rejonowym Katowice-Wschód w Katowicach postępowanie rejestracyjne, w toku którego pismem z dnia 28 stycznia 2010 r. Urząd Miejski w Sosnowcu (dalej: Urząd Miejski lub organ nadzorujący), działając jako organ nadzorujący na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2001 roku,

Nr 79, poz. 855; dalej także: ustawa lub Prawo o stowarzyszeniach) poinformował, iż wnosi uwagi do projektu statutu Stowarzyszenia. Urząd Miejski zaproponował wprowadzenie konkretnych zmian. Jego uwagi dotyczyły zarówno warstwy merytorycznej statutu (określanie wprost treści, np. polecenie umieszczenia w statucie sformułowania co do „wyboru władz w głosowaniu tajnym”, czy zaproponowanie zmiany składu Komisji Rewizyjnej z 2 na 3 członków „co jest praktycznie uzasadnione”), jak i stylistycznej. Urząd Miejski zaznaczył ponadto, że uwzględnienie tych uwag i dokonanie zmiany zapisu odpowiednich fragmentów w jednolitym tekście statutu Stowarzyszenia powinno warunkować rejestrację Stowarzyszenia.

Uprawnienia organu nadzorującego w świetle ustawy Prawo o stowarzyszeniach

Uprawnienia organu nadzorującego uregulowanie w Prawie o stowarzyszeniach dotyczą zarówno etapu rejestracji, jak i dalszego funkcjonowania ewidencjonowanego już stowarzyszenia.

Interpretacja powyższych przepisów skłania do wniosku, iż Urząd Miejski w Sosnowcu, formułując żądania zmiany statutu i wskazując na konieczność uwarunkowania rejestracji stowarzyszenia od ich uwzględnienia, wykroczył poza zakres uprawnień przyznanych mu na etapie postępowania rejestrowego w art. 13 ust. 2 Prawa o stowarzyszeniach. Zgodnie ze wskazanym przepisem, organ ten ma prawo wypowiedzieć się (podkreśl. Fundacji) w sprawie wniosku lub przystąpić, za zgodą sądu, do postępowania jako zainteresowany. Wskutek przyjęcia zbyt szerokiej wykładni przepisów ustawy, Urząd Miejski postawił siebie (pośrednio) względem założycieli Stowarzyszenia w roli organu władnego składać wiążące uwagi co do treści statutu, w tym dyktować poszczególne jego sformułowania.

Biorąc pod uwagę całokształt regulacji Prawa o stowarzyszeniach, wydaje się, że ustawodawca wyznaczył organowi nadzorującemu inną funkcję na etapie procedury rejestracji stowarzyszenia – „funkcję pomocniczą” przy ustalaniu zgodności z prawem wniosku o rejestrację. Jej wypełnianiu mają służyć wskazane już możliwości wypowiedzenia się oraz przystąpienia do postępowania jako zainteresowany, co uprawnia do wzięcia udziału w tzw. posiedzeniu wyjaśniającym. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy, sąd rejestrowy, w wypadku, gdy uzna za niezbędne dokonanie dodatkowych ustaleń, wyznacza w tym celu posiedzenie wyjaśniające. Decyzja, czy powinno być wyznaczone posiedzenie zależy od konkretnej sytuacji, jednak, jak wskazuje się w doktrynie, wydaje się to konieczne w przypadku, gdy między organem nadzorującym a założycielami zachodzi różnica stanowisk, np. co do zgodności statutu stowarzyszenia z prawem¹.

Podobnie, w postanowieniu z dnia 31 marca 2000 r. Sąd Apelacyjny w Katowicach (sygn. akt I A Ca 215/00) stwierdził, iż „celowym wydaje się, by przed wydaniem postanowienia w sprawie zarejestrowania stowarzyszenia, Sąd wyznaczył posiedzenie wyjaśniające, na którym skonfrontuje stanowiska wnioskodawcy i przedstawiciela organu nadzoru, przeanalizuje poczynione przez ów organ uwagi i zwróci uwagę wnioskodawcy na konkretne nieprawidłowości w uregulowaniach zawartych w statucie stowarzyszenia”. Takie rozwiązanie ma na celu przede wszystkim dialog założycieli stowarzyszenia z organem nadzorującym, a nie jednostronne kształtowanie przez ów organ (choćby pośrednio) ostatecznych postanowień statutu.

¹ P. Suski, *Stowarzyszenia w prawie polskim*, Warszawa 2001, str. 126 i n.

Od uprawnień organu nadzorującego na etapie postępowania rejestracyjnego należy wyraźnie oddzielić te, które zostały przewidziane w rozdziale 3. ustawy zatytułowanym „Nadzór nad stowarzyszeniami”. Funkcjonujące stowarzyszenia winny być nadzorowane (w rozumieniu i formach określonych przez ustawę) przez organy władzy państwowej. Artykuł 8 Prawa o stowarzyszeniach przyznaje kompetencje w zakresie nadzoru nad działalnością stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego wojewodzie właściwemu ze względu na siedzibę stowarzyszenia, a staroście właściwemu ze względu na siedzibę stowarzyszenia - w zakresie nadzoru nad stowarzyszeniami innymi niż stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego.

Dwa generalne uprawnienia organu nadzorującego to żądanie dostarczenia przez zarząd stowarzyszenia, w wyznaczonym terminie, odpisów uchwał walnego zebrania członków (zebrania delegatów) oraz żądanie od władz stowarzyszenia niezbędnych wyjaśnień. Realizacja tych uprawnień została zabezpieczona sankcją.

W doktrynie prawa panuje zgodność co do tego, że poddanie stowarzyszeń nadzorowi nie może zamieniać się w koordynowanie czy kierowanie ich działalnością - nadzór nie zawiera w sobie uprawnienia do bezpośredniego określania linii postępowania. Jedynym kryterium stosowania środków nadzoru powinno być kryterium legalności. Niedopuszczalne jest stosowanie kryteriów, takich jak celowość działania, skuteczność, trafność podejmowanych decyzji itd.²

Skoro w toku czynności przewidzianych w rozdziale 3. ustawy, jedynym kryterium, do którego może odwoływać się organ nadzorujący jest kryterium zgodności z prawem, to tym bardziej kryteria, takie jak celowość, pragmatyzm czy efektywność nie powinny znajdować zastosowania na etapie postępowania rejestracyjnego, kiedy to rola organu nadzorującego nie przejawia się w podejmowaniu bezpośrednich działań w sferze imperium.

Za niedopuszczalne należy zatem uznać uwagi organu nadzorującego, który, wskazując sformułowania bardziej racjonalne i „praktycznie uzasadnione” od użytych przez założycieli, usiłował kształtować treść statutu. Organ realizujący uprawnienia nadzorcze nie ponosi odpowiedzialności ani prawnej, ani ogólnopolitycznej za działalność podmiotów podległych temu nadzorowi. Działają one "na własny rachunek i własną odpowiedzialność"³.

Sądowa kontrola dopuszczalności rejestracji stowarzyszenia

W świetle ustawy, to sądom, a nie innym organom państwowym, powierza się decyzję o dokonaniu wpisu stowarzyszeń do rejestru. Takie rozwiązanie stanowi najdalej posuniętą gwarancję obiektywizmu i praworządności w wydawaniu odmów wpisu bądź zakazów działalności, a to z uwagi na niezależność władzy sądowniczej i niezawisłość sędziów.

Zgodnie z postanowieniami ustawy, sąd rejestrowy wydaje postanowienie o zarejestrowaniu stowarzyszenia po stwierdzeniu, że jego statut jest zgodny z przepisami prawa a jego założyciele spełniają wymagania określone ustawą (art. 16).

² P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Zakamycze 2000; również: P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC 2007, Wydanie III

³ Ibidem.

W przedmiotowej sprawie, postanowieniem z dnia 12 lutego 2010 r. Sąd Rejonowy Katowice-Wschód w Katowicach, stwierdziwszy uchybienie powyższemu wymogowi, zobowiązał wnioskodawcę do dokonania korekty statutu zgodnie z uwagami Urzędu Miejskiego w Sosnowcu oraz ze wskazówkami sądu zawartymi w postanowieniu w terminie 14 dni pod rygorem odmowy wpisu. Sąd zażądał między innymi uzupełnienia statutu o postanowienia dotyczące regulacji obowiązków członków stowarzyszenia, trybu wyboru władz, kompetencji komisji rewizyjnej. Poleciał również wykreślenie lub modyfikację wskazanych fragmentów statutu. Jednocześnie, zobowiązując do dokonania korekty statutu, Sąd nakazał uwzględnienie uwag organu nadzorującego.

W związku z nałożonym przez Sąd zobowiązaniem, w dniu 29 lutego 2010 r. Stowarzyszenie Europa 2020 złożyło do Sądu wyjaśnienia. Stowarzyszenie podniosło m.in., że ingerencja Sądu oraz Urzędu Miejskiego w treść statutu była bezprawna oraz sprzeczna z konstytucyjną zasadą wolności zrzeszania się. Ponadto wskazało, że sugerowane przez organy nadzoru zmiany nie znajdują oparcia w obowiązującym prawie. W dniu 5 marca 2010 r. Sąd Rejonowy Katowice-Wschód w Katowicach wydał postanowienie o odmowie wpisu stowarzyszenia do rejestru. W dniu 26 marca 2010 r. założyciele Stowarzyszenia wnieśli zażalenie na to postanowienie.

Zgodnie z Prawem o stowarzyszeniach, sąd ma obowiązek odmówić zarejestrowania stowarzyszenia, jeżeli nie spełnia ono warunków przewidzianych w ustawie (art. 14). Podstawą odmowy dokonania wpisu do KRS może być jedynie niespełnienie wymogów ustawowych natomiast wszelkie inne wymogi, wypływające z osobistych przekonań sędziów lub organu nadzorującego (występującego jako zainteresowany, por. art. 13 ust. 2), nie mogą być przyczyną odmowy dokonania wpisu. Twierdzenie takie zawarł Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 5 grudnia 1990 r. (sygn. akt I PZR 5/90). Sąd Najwyższy uznał, że sąd rejestrowy nie może kwestionować statutu związku zawodowego z tego powodu, że jego zdaniem wcześniejsze postanowienia statutu związku zawodowego są pod względem formalnym i merytorycznym trafniejsze czy bardziej, czy też bardziej racjonalne lub praktyczne. Orzeczenie to można odnieść do sytuacji stowarzyszeń, które ubiegają się o wpis do rejestru.

Sąd rejestrujący stowarzyszenie nie ma kompetencji do wyręczania założycieli stowarzyszenia, jeśli chodzi o wpisanie konkretnych treści do ich statutu. W granicach ustawą określonych może jedynie sugerować dokonanie zmian w statucie, ale wyłącznie wpisanych z woli samych założycieli, albo wykazać sprzeczność treści statutu z obowiązującym prawem, i odmówić zarejestrowania stowarzyszenia⁴.

Jak wskazano wyżej, badanie materialne zgłoszenia polega m.in. na ustaleniu czy statut stowarzyszenia jest zgodny z przepisami prawa. Ogranicza się to do ustalenia czy statut zawiera obligatoryjne postanowienia oraz czy nie przewiduje postanowień niedopuszczalnych przez prawo. Sąd winien dokonać analizy poszczególnych uregulowań statutu pod kątem ich zgodności z Prawem o stowarzyszeniach, ewentualnie także pod kątem innych ustaw. Sąd za sprzeczne z ustawą uzna tylko te uregulowania, które pozostają w niezgodności z konkretnymi nakazami lub zakazami, ze wskazaniem, o jaki przepis chodzi w konkretnym przypadku.

⁴ L. Wiśniewski, Glosa do postanowienia SN z dnia 15 czerwca 1993, I PRN 54/93, Państwo i Prawo 2/1994, str. 107 i n.

Wysoce dyskusyjny jest sposób formułowania uwag pod adresem założycieli Stowarzyszenia w postanowieniu Sądu Rejonowego z dnia 12 lutego 2010 r. Polecenia modyfikacji konkretnych jednostek redakcyjnych statutu ze wskazaniem treści uzupełnienia lub treści podlegających wykreśleniu stanowią nadmierną ingerencje w istotę wolności zrzeszania się. Paternalistyczne podejście sądu przejawiające się w szczegółowym określaniu zarówno treści, jak i systematyki statutu (dyspozycje typu: „w rozdziale x do art. y statutu należy dopisać”) połączone z przekonaniem, iż jedynie zaproponowane sformułowania czynią zadość wymogom ustawowym, nie pozwala na pełną realizację jednej ze składowych wolności zrzeszania się, jaką jest samodzielne określanie, w granicach przewidzianych prawem, treści statutu, w oparciu o który działa stowarzyszenie.

Ramy działania dla założycieli stowarzyszenia uchwalających statut określa przede wszystkim art. 10 ustawy zawierający katalog elementów koniecznych statutu. Sąd nie powinien rozszerzać tego katalogu poprzez interpretację postanowień statutu, odmienną od dokonanej przez organy stowarzyszenia, ale niebędącą jedyną z możliwych do przyjęcia. Jak podkreślił Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 11 października 1995 r. (sygn. akt. I PRN 28/95) prawo do interpretowania przepisów statutu stowarzyszenia należy w pierwszej kolejności do jego władz i organów. Sąd Najwyższego stwierdził, że ani sąd, ani organ administracji, nie może żądać, by organy stowarzyszenia ukształtowały przepisy swego statutu zgodnie z sądową interpretacją, nawet wówczas, gdy w przekonaniu organów władzy publicznej inna interpretacja mogłaby w przyszłości prowadzić do ekscesów. Niedopuszczalne jest domaganie się wcześniejszego dostosowania przepisów statutu do interpretacji będącej wynikiem rozumowania organów władzy publicznej.

Nie wydaje się również, by sąd uprawniony był do odmowy wpisu stowarzyszenia z powodu „za mało czytelnego i klarownego sposobu” formułowania określonych postanowień, o ile oczywiście możliwa jest taka ich interpretacja, która zapewni zgodność z prawem funkcjonowania stowarzyszenia. Do kompetencji organów nadzorujących i sądów należy ocena czy praktyka stosowania przepisów statutu przez stowarzyszenie nie prowadzi do sytuacji, których prawo zaakceptować nie może. Jeżeli tak się dzieje, to organom przysługuje uprawnienie do zastosowania określonych środków przewidzianych przez Prawo o stowarzyszeniach.

Sąd nie powinien również kwestionować obszerności lub formuły statutowej regulacji (zgodnej z minimum wymogów przewidzianych przez ustawę) dotyczącej obligatoryjnych jego elementów np. dotyczącej obowiązków członków stowarzyszenia. Nie może też sąd ingerować w te uregulowania statutu, które nie są sprzeczne z ustawą.

Warto również przytoczyć uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie, XIII Wydział Gospodarczy – Odwoławczy z dnia 19 stycznia 2006 roku (sygn. akt XXIII GA 1154/05) w sprawie dotyczącej zbliżonego stanu faktycznego. Sąd Okręgowy w Warszawie rozpatrywał apelację od postanowienia odmawiającego rejestracji stowarzyszenia „Chomiczówka przeciwko Degradacji”, wobec którego Prezydent m. st. Warszawy wniósł o odmowę rejestracji z powodu niezastosowania się przez stowarzyszenie do proponowanych zmian w treści regulaminu. Oddalając apelację wniesioną przez Prezydenta m. st. Warszawy Sąd Okręgowy w Warszawie stwierdził m.in., że ustawa Prawo o stowarzyszeniach „przewiduje możliwość ograniczenia prawa zrzeszania się w stowarzyszeniach jedynie przez ustawy i wyłącznie w zakresie niezbędnym do zapewnienia interesów bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego oraz ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo ochrony praw i wolności innych osób”. Zdaniem Sądu Okręgowego w Warszawie „żaden

przepis ustawy nie upoważnia organu nadzorującego do narzucania (pokreśl. Fundacji) zrzeszającym się obywatelom postanowień regulaminu stowarzyszenia, o ile cel dla którego stowarzyszenie założono jest zgodny z ustawą”.

W świetle powyższego uzasadnienia wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie uznać należy, że w sytuacji gdy cel stowarzyszenia jest zgodny z prawem, a jego działalność nie powoduje zagrożenia dla bezpieczeństwa państwowego, porządku publicznego, ochrony zdrowia lub moralności publicznej organ nadzorujący w żadnym wypadku nie jest uprawniony do ingerowania w treść statutu oraz działalność stowarzyszenia. Szeroka autonomia w zakresie tworzenia i podejmowania aktywności przez stowarzyszenia działające zgodnie z prawem stanowi jedną z podstawowych gwarancji materialnych i proceduralnych w realizacji konstytucyjnego prawa obywateli do zrzeszania się.

GWARANCJE WOLNOŚCI ZRZESZANIA SIĘ

Wolność zrzeszania się stanowi fundamentalne prawo gwarantowane zarówno w Konstytucji RP, jak i ratyfikowanych przez Polskę umowach międzynarodowych. W aspekcie pozytywnym, wolność zrzeszania się oznacza możliwość tworzenia zrzeszeń, przystępowania do już istniejących oraz brania udziału w działaniach zrzeszeń, aby osiągnąć wspólny cel.

Podstawowym postanowieniem Konstytucji RP regulującym wolność zrzeszania się jest art. 12, formułujący zasadę ustrojową, zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. Zgodnie zaś z art. 58 ust. 1 każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się. Postanowienie tego wzorca jest jedną z wolności jednostek.

Również ze zobowiązań prawnomiędzynarodowych zaciągniętych przez Polskę wynika obowiązek poszanowania wolności zrzeszania się. Art. 22 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. stanowi, iż każdy ma prawo do swobodnego stowarzyszania się z innymi, włącznie z prawem do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych w celu ochrony swych interesów. Prawo do stowarzyszania się statuuje również art. 11 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. Podobnie, artykuł 12 Karty Praw Podstawowych przewiduje prawo do swobodnego, pokojowego gromadzenia się i swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich.

We wstępie do Prawa o stowarzyszeniach odwołano się do niektórych aktów prawnych prawa międzynarodowego, co należy traktować jako wskazanie dyrektyw interpretacyjnych dalszych postanowień ustawy. Przy ewentualnych niejasnościach, a zwłaszcza wieloznaczności poszczególnych przepisów, powinno to ułatwiać konstruowanie z nich odpowiedniej normy⁵. Biorąc pod uwagę to, iż regulowana materia dotyczy praw i wolności jednostki, obowiązywać winna zasada *in dubio pro libertatem*.

PODSUMOWANIE

Dokonując stosunkowo obszernej konstytucyjnej regulacji wolności zrzeszania się ustrojodawca podkreślił wagę omawianej wolności. Dodatkowo, nakaz wynikający z art. 9

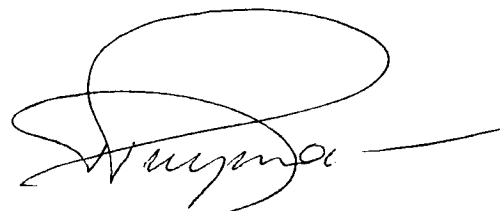
⁵ P. Samecki, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz...*, s. 127

Konstytucji RP zobowiązuje organy władzy publicznej w Polsce do poszanowania gwarancji zrzeszania się przewidzianych przez prawo międzynarodowe.

Regulacja prawa do stowarzyszania się dokonana na poziomie ustawowym musi mieścić się w tak określonych ramach. Tworzone przez ustawodawcę zwykłego procedury związane z założeniem stowarzyszenia nie mogą ograniczać wolności zrzeszania się. Przepisy proceduralne winny być tak ukształtowane, by uniemożliwić zbyt głęboką ingerencję ze strony władzy publicznej – w szczególności ściśle ustawowo sprecyzowana powinna być regulacja dotyczą kontroli nad tworzeniem stowarzyszeń. Niedopuszczalna jest rozszerzająca interpretacja takich przepisów, stosowanie pozaustawowych kryteriów czy zbyt daleko idąca subiektywna ocena ze strony organu władzy publicznej.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie podkreślić, że praktyka organów władzy publicznej polegająca na realizacji kompetencji w zakresie kontroli nad tworzeniem stowarzyszenia nieprzewidzianych w ustawie stanowi zagrożenie dla konstytucyjnej gwarancji wolności zrzeszania się. Działania starosty oraz sądu rejestrowego zmierzające do nadania statutowi stowarzyszenia ustalonej przez te organy treści uchylają zasadzie państwa prawnego. Ograniczenie możliwości kształtowania postanowień statutu (w sposób mieszczący się w ramach określonych przez prawo) uniemożliwia pełne urzeczywistnienie samorządności będącej istotną cechą konstrukcji stowarzyszenia.

*Opinia została przygotowana przez Annę Kopanię oraz Małgorzatę Mączkę
pod kierunkiem dr Adama Bodnara,
szefa działu prawnego Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.*



DANUTA PRZYWARA
Prezes Helsińskiej Fundacji
Praw Człowieka



DR ADAM BODNAR
Sekretarz Helsińskiej Fundacji
Praw Człowieka

