



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 20 lutego 2017 r.

Adam Bodnar

V.612.1.2016.ŁK

**Pan**  
**Mariusz Błaszczak**  
**Minister Spraw Wewnętrznych**  
**i Administracji**

Stosownie do art. 12 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. Nieodzownym elementem realizacji tej wolności jest przy tym nadzór nad stowarzyszeniami, którego naczelnym zadaniem jest zapewnienie zgodności z prawem i transparentności działalności stowarzyszeń. Nadzór nad stowarzyszeniami musi być jednak sprawowany w sposób obiektywny i bezstronny, czego gwarancje winny zapewniać przepisy regulujące funkcjonowanie stowarzyszeń. Pozostawianie organom nadzoru zbyt dużej swobody w działaniu, która mogłaby prowadzić do nadużywania środków nadzoru nie powinno mieć przy tym miejsca<sup>1</sup>.

Analiza indywidualnych skarg, kierowanych do mnie przez przedstawicieli stowarzyszeń, doprowadziła mnie do przekonania, że obecnie obowiązujące regulacje dotyczące nadzoru nad stowarzyszeniami innymi niż stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego nie w pełni realizują opisany powyżej model.

Zgodnie z art. 8 ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2015 r. poz. 1393, z późn. zm. – dalej jako „P.s.”), nadzór nad stowarzyszeniami innymi niż stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego należy do starosty właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia. Katalog środków nadzorczych został przy tym przez ustawodawcę określony szczegółowo w rozdziale 3 P.s. Obejmują one w szczególności prawo do żądania dostarczenia uchwał walnego zgromadzenia członków (delegatów) oraz niezbędnych wyjaśnień (art. 25 ust. 2 P.s.), wnioski do sądu o nałożenie grzywny w razie niezastosowania się do wskazanych żądań (art. 26 P.s.), żądania

---

<sup>1</sup> Por. szerzej Guidelines on Freedom of Association, OSCE/ODIHR 2015.

usunięcia nieprawidłowości w działalności stowarzyszenia, udzielenia jego władzom ostrzeżenia lub wystąpienia do sądu o zastosowanie dalej idących środków – włącznie z rozwiązaniem stowarzyszenia (art. 28 i art. 29 ust. 1 P.s.). Starosta jest także uprawniony do wnioskowania do sądu o ustanowienie kuratora dla stowarzyszenia nieposiadającego zdolnego do działań prawnych zarządu.

W sposób oczywisty pojawiają się sytuacje, gdy stowarzyszenia, do których celów statutowych należy sprawowanie społecznej kontroli władzy lokalnej, pozostają krytyczne wobec jej działań. Prowadzić to może do powstawania konfliktu interesów po stronie organu nadzoru, jakim jest starosta. Pozostaje on bowiem dysponentem licznych instrumentów, pozwalających mu na ingerencję w działalność stowarzyszenia. Niedoskonałością wskazanych regulacji jest w tym kontekście to, że mogą one powodować zbyt daleko idącą swobodę w korzystaniu z narzędzi nadzoru. Prawo o stowarzyszeniach nie zna wszak instytucji wyłączenia organu. W przeciwieństwie do choćby ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz.U. z 2016 r. poz. 40)<sup>2</sup>, nie określa również wykonywania przez starostę nadzoru nad stowarzyszeniami jako zadania z zakresu administracji rządowej, przez co wojewodowie uchylają się od kontrolowania działalności starostów w omawianym zakresie. Dostatecznego mechanizmu zapobiegającego nadużywaniu uprawnień nadzorczych względem stowarzyszeń przez starostów nie zapewnia również to, że starostowie nie posiadają uprawnień do samodzielnego nakładania sankcji na stowarzyszenie, a czyni to – na ich wniosek – sąd.

Potwierdzeniem powyższego jest przykład jednej z badanych przeze mnie spraw, w której starosta aktywnie korzysta z posiadanych narzędzi nadzorczych. Powziąwszy wątpliwości odnośnie do legalności działania stowarzyszenia, kierował szereg żądań udzielenia wyjaśnień i przedkładał uchwał organów stowarzyszenia. Uznawszy, że udzielone wyjaśnienia nie spełniają oczekiwań, skierował wniosek o ukaranie stowarzyszenia grzywną (wniosek w tym zakresie został prawomocnie oddalony). Stwierdziwszy, że istnieją wątpliwości odnośnie do legalności działania władz stowarzyszenia (mimo prawomocnego wpisu władz do Krajowego Rejestru Sądowego), wnioskował do sądu rejestrowego o ustanowienie dla stowarzyszenia kuratora (nieskutecznie), a także wnioskował o uchylenie szeregu uchwał organów stowarzyszenia (sprawa pozostaje w toku).

Z wyłącznie formalnego punktu widzenia, działaniom starosty w ww. sprawie nie można zarzucić jakichkolwiek uchybień. Obiektywizm i bezstronność w jego działaniach budzą jednak uzasadnione wątpliwości. Przewodniczącym najliczniejszego w radzie powiatu i współrządzącego powiatem klubu radnych jest bowiem przedsiębiorca, którego

---

<sup>2</sup> Por. art. 15a ust. 2 ustawy stanowiący, że „zadania starosty, o których mowa w ustawie, są zadaniami z zakresu administracji rządowej”.

działalność gospodarcza jest jednym z głównych przedmiotów zainteresowania stowarzyszenia. Stowarzyszenie to inicjuje i uczestniczy w szeregu postępowań (w szczególności środowiskowych) dotyczących wspomnianej działalności gospodarczej, zarzucając jej powodowanie zagrożenia dla życia i zdrowia okolicznych mieszkańców. Stowarzyszenie pozostaje w otwartym konflikcie ze wspomnianym radnym – przedsiębiorcą. Pozostaje również krytyczne względem działalności władz powiatu. Zakres czynności nadzorczych starosty powoduje przy tym, że funkcjonowanie wspomnianego stowarzyszenia, niekorzystającego z pomocy profesjonalnych pełnomocników, a jedynie z pracy swoich członków, jest dalece utrudnione. Nawet bowiem, gdy kierowane przez starostę do sądu rejestrowego wnioski o zastosowanie sankcji względem stowarzyszenia nie są uwzględniane (a w przedmiotowej sprawie jest to regułą), konieczność uczestniczenia stowarzyszenia w licznych postępowaniach znacząco angażuje siły i środki stowarzyszenia, odciągając je od wykonywania działalności statutowej.

Wobec powyższego, w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014 r. poz. 1648, z późn. zm.), pozwalam sobie zwrócić się do Pana Ministra z prośbą o rozważenie zainicjowania prac legislacyjnych zmierzających do zmiany odpowiednich regulacji P.s. poprzez wprowadzenie mechanizmu gwarantującego obiektywizm i bezstronność w wykonywaniu przez starostów nadzoru nad stowarzyszeniami, w szczególności poprzez wprowadzenie instytucji wyłączenia organu nadzoru. Za niezbędne minimum uważam przy tym zobligowanie wojewodów do nadzoru nad wykonywaniem przez starostów zadań w omawianym zakresie.

(-) [*Adam Bodnar*]