

Kancelaria Adwokacka

adwokat Krzysztof M. Miazga

Warszawa (02-390), Colosseum, ul. Grójecka 186 lokal nr 628

adres do korespondencji: skr. poczt. 15, 02-105 Warszawa 21

tel. kom. 0 602 627 217

e-mail: kmmiazga@ci.onet.pl

Warszawa, dnia 2 lutego 2006 r.

Zarząd Główny Związku
Ochotniczych Straży Pożarnych RP
w Warszawie

OPINIA PRAWNA

Przedmiot opinii: Nadzór nad działalnością stowarzyszeń sprawowany przez organy administracyjne.

Przy rozpatrywaniu problemu nadzoru nad stowarzyszeniem na wstępie należy się zastanowić, czy użyta w ustawie Prawo o stowarzyszeniach terminologia jest prawidłowa. Czynności nadzoru jako czynności polegające na prawie wglądu w działalność, żądaniu informacji i wyjaśnień oraz wydawanie wiążących decyzji. Nie znajduje to jednak w przypadku stowarzyszeń uzasadnienia. Organ administracji państwowej właściwości szczególnej stopnia wojewódzkiego jest, ściśle rzecz ujmując, organem kontroli, a nie nadzoru. Tytuł rozdziału 3 ustawy „*Nadzór nad stowarzyszeniami*” winien być odnoszony do nadzoru pełnionego przez sąd, a nie organy administracji państwowej. Zmiany, jakie zaszyły w relacjach między organami administracji państwowej a stowarzyszeniami są na tyle istotne, że nie pozwalają na władcą ingerencję w sprawy stowarzyszenia. Podobnie zresztą jest w przypadku fundacji. Aby jednak zachować terminologię zastosowaną w ustawie, odróżniamy nadzór zewnętrzny pośredni - realizowany przez organy administracji państwowej, i nadzór bezpośredni - realizowany przez sąd. Wewnętrzną kontrolę nad organami stowarzyszenia pełni organ kontroli wewnętrznej oraz - z racji swoich kompetencji - walne zebranie członków (delegatów) - patrz: Kidyba Andrzej, *Komentarz do ustaw o fundacjach i o stowarzyszeniach*, Warszawa 1997 Wydawnictwa Prawnicze PWN, teza do rozdziału 3, Suski Paweł, *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2005 Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, teza 1 do rozdziału 3.

Nadzór nad stowarzyszeniami sprawują organy administracji określane przez ustawę terminem „*organy nadzorujące*”. Organami tymi są (art. 8 ust. 5 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach - tekst jednolity: Dz. U. 2001 r. Nr 79 poz. 855 z póź. zm. - dalej określanej jako Pr. stow.):

- wojewoda właściwy ze względu na siedzibę stowarzyszenia, który sprawuje nadzór nad działalnością stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego,
- starosta właściwy ze względu na siedzibę stowarzyszenia - w zakresie nadzoru

nad innymi stowarzyszeniami niż stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego.

Nadzór nad terenową jednostką organizacyjną stowarzyszenia sprawuje określony wyżej organ, właściwy ze względu na siedzibę tej jednostki (art. 27 Pr. stow.). W przypadku oddziałów Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej będą to Starostowie Powiatów, na terenie których oddziały te mają swoje siedziby. Organami nadzoru nie będą w takim wypadku organy gmin (Wójtowie, Burmistrzowie lub Prezydenci Miast - z wyłączeniem miast na prawach powiatu).

W wyniku nowelizacji Prawa o stowarzyszeniach organ nadzoru ma obecnie ograniczone możliwości wpływania na działalność stowarzyszenia. Jego uprawnienia nie są w tej chwili uprawnieniami nadzoru; faktycznie organ ten sprawuje tylko kontrolę. W ramach swych uprawnień organ nadzorujący ma prawo (art. 25 Pr. stow.):

- żądać dostarczenia przez zarząd stowarzyszenia, w wyznaczonym terminie, odpisów uchwał walnego zebrania członków (zebrania delegatów),
- żądać od władz stowarzyszenia niezbędnych wyjaśnień.

W wypadku gdy stowarzyszenie nie spełni żądań organu nadzorującego, może on wystąpić do sądu o nałożenie na stowarzyszenie grzywny (art. 26 Pr. stow.). Grzywna ta nie jest karą, lecz ma na celu spowodowanie wypełnienia przez stowarzyszenie obowiązków określonych w art. 25 Pr. stow. Pełni więc podobną funkcję jak grzywna przewidziana w art. 1051-1053 k.p.c. lub art. 24 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym. Grzywna ta nie może jednorazowo przekraczać kwoty 5000 zł. Ze sformułowania tego wynika, że może być ona ponawiana do czasu dostarczenia przez stowarzyszenie żądanych odpisów uchwał lub udzielenia niezbędnych wyjaśnień. Jeżeli po wymierzeniu grzywny stowarzyszenie niezwłocznie zastosuje się do wymagań organu nadzorującego, sąd może zwolnić od niej. Termin „*niezwłocznie*” należy tłumaczyć jako bez zbędnej zwłoki. Ocena, czy w konkretnym wypadku stowarzyszenie spełniło żądania niezwłocznie, należy do sądu. Stowarzyszenie, w terminie siedmiu dni, może wystąpić do sądu o zwolnienie z grzywny. Termin ten należy liczyć od dnia spełnienia przez stowarzyszenie żądań organu nadzoru.

Dalsze uprawnienia organu nadzoru określa art. 28 Pr. stow. Zgodnie z tym przepisem, w razie stwierdzenia, że działalność stowarzyszenia jest niezgodna z prawem lub narusza postanowienia statutu w sprawach, o których mowa w art. 10 ust. 1 i 2, organ nadzorujący - w zależności od rodzaju i stopnia stwierdzonych nieprawidłowości - może:

- wystąpić o ich usunięcie w określonym terminie,
- udzielić ostrzeżenia władzom stowarzyszenia,
- wystąpić do sądu o zastosowanie środka określonego w art. 29 Pr. stow.

Przesłanką zastosowania tych środków jest stwierdzenie, że działalność stowarzyszenia jest niezgodna z prawem lub narusza postanowienia statutu. Po-

jęcie niezgodności z prawem należy rozumieć szeroko. Obejmuje ono nie tylko niezgodność z Prawem o stowarzyszeniach, ale też niezgodność z Konstytucją, umowami międzynarodowymi, ustawami i rozporządzeniami (por. art. 87 ust. 1 Konstytucji). Jeżeli chodzi o niezgodność ze statutem, ustawodawca ujmuje ją wąsko, jako niezgodność tylko z postanowieniami określonymi w art. 10 ust. 1 i 2 Pr. stow., czyli z postanowieniami składającymi się na niezbędną treść statutu. Ustawa nie wymaga, aby występowały rażące lub uporczywe naruszenia statutu (por. art. 29 ust. 1 pkt 3 Pr. stow.), wystarczą naruszenia zwykłe.

Rodzaj i stopień stwierdzonych nieprawidłowości przesądza o tym, który środek zastosuje organ nadzoru. Ustawa nie wymaga stopniowania środków i stosowania od najmniej dotkliwych (wystąpienie o usunięcie nieprawidłowości, później ostrzeżenie i na końcu wystąpienie do sądu). W danym stanie faktycznym możliwe i konieczne może być np. wystąpienie od razu do sądu o uchYLENIE uchwały czy rozwiązanie stowarzyszenia.

Ustawa nie określa, do kogo powinno być skierowane wystąpienie o usunięcie nieprawidłowości. Zależać to będzie od tego, który organ narusza prawo lub statut. Najczęściej naruszenia te powstają w wyniku działań zarządu i do niego też kierowane są wezwania.

Pojęcie ostrzeżenia nie zostało zdefiniowane w Prawie o stowarzyszeniach. W potocznym rozumieniu ostrzega się kogoś przed czymś (kimś), zwraca się komuś uwagę na niebezpieczeństwo. Odnosząc to do treści art. 28 Pr. stow., przyjąć należy, że ostrzeżenie zawiera w sobie wezwanie władz stowarzyszenia do usunięcia nieprawidłowości i zwrócenie uwagi na możliwość wystąpienia z wnioskiem do sądu o zastosowanie środka przewidzianego w art. 29 Pr. stow.

W literaturze prezentowany jest pogląd, że stosowane przez organ nadzoru środki nie podlegają zaskarżeniu, gdyż nie są decyzjami administracyjnymi. Dopuszczono natomiast możliwość wystąpienia przez stowarzyszenie ze skargą na podstawie art. 63 Konstytucji oraz z wnioskiem o interwencję do Rzecznika Praw Obywatelskich lub prokuratora. Ze względu jednak na małą dolegliwość środków stosowanych przez organ nadzoru korzystanie ze wskazanej drogi będzie miało miejsce w jednostkowych wypadkach (patrz: Suski Paweł, *op. cit.*, teza 4.2 do rozdziału 3).

Z uwagi na fakt, iż Związek Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej ma status organizacji pożytku publicznego należy także wziąć pod uwagę nadzór administracyjny sprawowany nad organizacjami pożytku publicznego, który sprawowany jest w zakresie prawidłowości korzystania z uprawnień określonych w ustawie z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 28-34 u.d.p.p.w.). Sprawuje go minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Nadzór nad działalnością organizacji pożytku publicznego, działających w zakresie ratownictwa i ochrony ludności, dotyczy realizacji zleconych zadań publicznych oraz prawidłowości korzystania z uprawnień określonych w ustawie i sprawuje go minister właściwy

do spraw wewnętrznych.

W ramach uprawnień nadzorczych minister może zarządzić, z urzędu lub na wniosek organu administracji publicznej, kontrolę stowarzyszenia. Osoby upoważnione do dokonywania kontroli są uprawnione do wstępu na teren nieruchomości lub jej części, na którym jest prowadzona działalność organizacji pożytku publicznego, oraz żądania pisemnych lub ustnych wyjaśnień, okazania dokumentów lub innych nośników informacji, a także udostępniania danych mających związek z przedmiotem kontroli. Z przeprowadzonej kontroli sporządza się protokół, do którego kierownik kontrolowanej organizacji pożytku publicznego może w terminie 14 dni od podpisania protokołu złożyć na piśmie wyjaśnienia bądź zgłosić zastrzeżenia do treści protokołu. Osoby przeprowadzające kontrolę po rozpatrzeniu zastrzeżeń wydają wynik kontroli.

Wynik kontroli powinien zawierać opis stanu faktycznego stwierdzonego w toku kontroli, w tym ustalonych uchybień, z uwzględnieniem przyczyn powstania, zakresu i skutków tych uchybień, oraz termin ich usunięcia, niekrótszy niż 30 dni. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego lub z jego upoważnienia wojewoda wzywa organizację pożytku publicznego do usunięcia, w wyznaczonym terminie, uchybień stwierdzonych w wyniku kontroli.

Skutki niezastosowania się przez organizację do wezwania ministra zależą od rodzaju stwierdzonych uchybień. W przypadku nieusunięcia uchybień dotyczących spełniania wymogów określonych odpowiednio w art. 20 oraz art. 21 u.d.p.p.w. przez organizację pożytku publicznego, minister występuje do sądu rejestrowego o wykreślenie tej organizacji z Krajowego Rejestru Sądowego. W przypadku nieusunięcia przez organizację innych uchybień minister może wystąpić do sądu rejestrowego o wykreślenie informacji, o spełnieniu wymagań, o których mowa w art. 20 u.d.p.p.w. (dotyczy to stowarzyszeń i stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego), lub o wykreślenie tej organizacji z Krajowego Rejestru Sądowego (dotyczy to stowarzyszeń kultury fizycznej nieprowadzących działalności gospodarczej).

Z chwilą wykreślenia z Krajowego Rejestru Sądowego informacji o spełnieniu wymogów określonych w art. 20 u.d.p.p.w. organizacja pozarządowa traci status organizacji pożytku publicznego. W takim wypadku obowiązana jest ona w terminie 6 miesięcy wykorzystać na własną działalność w zakresie, o którym mowa w art. 4 u.d.p.p.w., środki pochodzące ze zbiorów publicznych, zebrane w okresie posiadania statusu organizacji pożytku publicznego. Środki niewykorzystane w powyższy sposób organizacja jest obowiązana przekazać niezwłocznie na rzecz prowadzącej działalność statutową w tym samym lub zbliżonym zakresie organizacji pożytku publicznego wskazanej przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (patrz: Suski Paweł, *op. cit.*, teza 6 do rozdziału 3).

Krzysztof M. Miazga
advokat