

UCHWAŁA

Dnia 30 stycznia 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jacek Gudowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Wojciech Katner

SSN Grzegorz Misiurek

Protokolant Katarzyna Bartczak

w sprawie z wniosku (...) Klubu (...) w upadłości z siedzibą w S.
przy uczestnictwie Prezydenta Miasta S. i Prezydenta Miasta S.
o zmianę danych w rejestrze stowarzyszeń Krajowego Rejestru Sądowego,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 30 stycznia 2019 r.
zagadnienia prawnego
przedstawionego przez Sąd Okręgowy w G.
postanowieniem z dnia 19 marca 2018 r., sygn. akt XII Ga (...),

"1. Czy organ nadzorujący sprawujący nadzór nad działalnością stowarzyszenia w rozumieniu art. 8 ust. 5 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. 2017.210 t.j.) jest zainteresowanym w rozumieniu art. 510 § 1 k.p.c. w sprawie o zmianę danych w rejestrze stowarzyszeń Krajowego Rejestru Sądowego, a w konsekwencji - czy jest legitymowany do zaskarżenia apelacją postanowienia sądu rejestrowego o ich ujawnieniu w rejestrze?

2. Przyjmując możliwość istnienia po stronie organu nadzorującego legitymacji w opisanej w pkt 1 sytuacji "czy legitymowany do zaskarżenia apelacją postanowienia sądu rejestrowego jest organ nadzoru właściwy ze względu na dotychczasową siedzibę stowarzyszenia, czy też organ nadzoru właściwy ze względu na siedzibę stowarzyszenia ujawnioną w rejestrze stowarzyszeń Krajowego Rejestru Sądowego w związku z zaskarżonym postanowieniem sądu rejestrowego?

3. Czy wynikające z art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U.2017.210 t.j.) uprawnienie przedstawiciela stowarzyszenia do prowadzenia bieżących spraw stowarzyszenia obejmuje uprawnienie do zwołania walnego zebrania

członków stowarzyszenia w celu wyboru zarządu w sytuacji, gdy kadencja zawieszonego w czynnościach zarządu stowarzyszenia już wygasła, a sąd rejestrowy ustanowił kuratora obowiązującego do zwołania walnego zebrania członków stowarzyszenia w celu wyboru zarządu, na podstawie art. 30 ust. 1 i 2 wyżej wymienionej ustawy?"

podjął uchwałę:

Organ sprawujący nadzór nad działalnością stowarzyszenia (art. 8 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach, jedn. tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 210 ze zm.) nie jest uczestnikiem postępowania w sprawie o zmianę danych w Krajowym Rejestrze Sądowym.

UZASADNIENIE

We wniosku z dnia 3 lipca 2017 r. (...) Klub (...) w S. w upadłości zażądał ujawnienia w rejestrze stowarzyszeń Krajowego Rejestru Sądowego zmian dotyczących siedziby, statutu, organu nadzoru oraz członków zarządu i komisji rewizyjnej.

Postanowieniem z dnia 28 sierpnia 2017 r. Sąd Rejonowy [...] w G. dokonał żądanych wpisów, wśród których była m.in. zmiana siedziby stowarzyszenia z „miejscowości S., gmina S., powiat S., województwo (...)” na „miejscowość S., gmina S., powiat S., województwo (...)”, a także zmiany organu sprawującego nadzór z „Prezydent Miasta S.” na „Prezydent Miasta S.”.

Apelację od tego postanowienia wniósł Prezydent Miasta S. jako organ nadzoru, zarzucając naruszenie art. 10 ust. 1 oraz art. 21 i 26 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (jedn. tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 210 – dalej: „Pr.stow.”). Skarżący podniósł w szczególności, że zwyczajne walne zebranie członków stowarzyszenia odbyte w dniu 25 czerwca 2017 r., podczas którego dokonano zmian podlegających obecnie wpisowi, zostało zwołane z naruszeniem przepisów statutu. Zarzucił, że przedstawiciel stowarzyszenia E.J. była uprawniona jedynie do prowadzenia bieżących spraw stowarzyszenia, z wyłączeniem kompetencji do zwołania walnego zebrania, które ma tylko zarząd lub

kurator. Skarżący zarzucił również, że w prokuraturze toczy się postępowanie przygotowawcze dotyczące „fałszerstwa wyborczego” w stowarzyszeniu.

Wnioskodawca wniósł o odrzucenie apelacji Prezydenta Miasta S., zarzucając, że nie ma on legitymacji czynnej, gdyż na mocy zaskarżonego postanowienia przeniesiono siedzibę stowarzyszenia do S. W związku z tym nie ma już żadnych kompetencji nadzorczych w stosunku do wnioskodawcy i utracił „zdolność do uczestnictwa w niniejszym postępowaniu”. Jednocześnie wnioskodawca wniósł o wezwanie do udziału w sprawie Prezydenta Miasta S. jako organu nadzorczego.

O odrzucenie apelacji wniósł także Prezydent Miasta S. , ale wniosek ten później wycofał.

Przy rozpoznawaniu apelacji Sąd Okręgowy w G. powziął poważne wątpliwości, które sformułował w zagadnieniu prawnym przedstawionym Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia. Wątpliwość podstawowa dotyczy w ogóle tego, czy organ sprawujący na podstawie art. 8 ust. 5 Pr.stow. nadzór nad działalnością stowarzyszenia – niezależnie od tego, czy jest to Prezydent Miasta S., czy Prezydent Miasta S. – jest zainteresowanym w rozumieniu art. 510 § 1 k.p.c. w sprawie o zmianę danych w rejestrze stowarzyszeń, a w konsekwencji czy może wnieść apelację od postanowienia sądu rejestrowego w tym przedmiocie. Sąd Okręgowy odwołał się do ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o stowarzyszeniach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1923 – dalej: „ustawa z dnia 25 września 2015 r.” lub „ustawa nowelizująca”). Wprowadzone zmiany wskazują – choć w ocenie Sądu Okręgowego są także podstawy do odmiennego wniosku – że od chwili wejścia w życie wymienionej ustawy organ nadzoru nie jest już i nie może być uczestnikiem postępowania o wpis i wykreślenie stowarzyszenia do rejestru, a także w sprawach dotyczących zmian w statucie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Pozycja stowarzyszeń zmieniała się, a w ostatnim 30-leciu przeszła głęboką ewolucję, zapoczątkowaną uchwaleniem nowej ustawy, zastępującej rozporządzenie z dnia 27 października 1932 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. Nr 94, poz. 808

ze zm.), wydane w czasie reform ustrojowych dokonywanych w latach 30. ubiegłego wieku. Rozporządzenie to, niezmiennie co do swych zrębów przez kilkadziesiąt lat, oparte na dominacji czynnika administracyjnego, a w szczególności Ministra Spraw Wewnętrznych, który prowadził rejestr stowarzyszeń oraz decydował o ich powstaniu i działaniu, obowiązywało także w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (por. dekret z dnia 5 sierpnia 1949 r. o zmianie niektórych przepisów prawa o stowarzyszeniach, Dz.U. Nr 45, poz. 335). Kontrola sądowa nad stowarzyszeniami oraz organami nadzoru, w tym nad powiatową władzą administracyjną, była wyłączona, stowarzyszenia pozostawały więc pod bezpośrednim wpływem władzy wykonawczej, dbającej o takie ukształtowanie ich struktury, które byłoby zgodne z porządkiem prawnym oraz interesem państwowym i społecznym. Pierwiastek zrzeszeniowy – koncentrujący się w wolności obywateli i ich prawie do zrzeszania się – był w działających wówczas stowarzyszeniach zredukowany i pozostawał na dalszym planie.

Prawo o stowarzyszeniach z 1989 r., uchwalone na fali przemian ustrojowych, zostało oparte – także w opozycji do Prawa o stowarzyszeniach z 1932 r. – na innej aksjologii; chodziło przede wszystkim o poszerzenie wolności obywateli, eliminację opresyjności działań kontrolnych państwa oraz przekazanie nadzoru nad stowarzyszeniami władzy sądowniczej. Podkreślano, że nadzór nad stowarzyszeniami ma służyć nie ograniczaniu wolności, lecz gwarancjom korzystania z niej, jednak na zasadzie swoistej reminiscencji ustrojowej w ustanowioną sądową kontrolę nad stowarzyszeniami wkomponowano administracyjny czynnik kontrolny sprawowany przez organy samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 13 ust. 2 Pr.stow. w uchwalonym brzmieniu, organ nadzorujący miał prawo wypowiedzieć się co do zasadności wniosku o rejestrację (także o wpis danych) oraz mógł z własnej inicjatywy, ale za zgodą sądu przystąpić do toczącego się postępowania w charakterze uczestnika. Wymieniony przepis, jako przepis szczególny w stosunku do art. 510 k.p.c., stwarzał autonomiczną legitymację formalną organu nadzoru, poddaną kontroli sądu rejestrowego. Z art. 13 ust. 2 sprzężony był art. 15 Pr.stow., przewidujący wyznaczenie – gdy okazało się to niezbędne – posiedzenia wyjaśniającego z udziałem organu nadzoru, jeżeli przystąpił do sprawy.

Z przytoczonych unormowań, a także z przepisów rozdziału 3 Prawa o stowarzyszeniach pt. „Nadzór nad stowarzyszeniami” wynikało, że organy nadzoru zostały zaangażowane zarówno we wstępną kontrolę stowarzyszeń – sprawowaną przy ich powstawaniu i rejestracji – jak i kontrolę następczą, sprawowaną nad działalnością istniejących już stowarzyszeń (art. 25 i nast. Pr.stow.). Kontrola wstępna obejmowała badanie zgodności statutu z przepisami prawa oraz zdatności założycieli do utworzenia stowarzyszenia i udziału w nim, natomiast kontrola następcza skupiała się wyłącznie na zgodności działania stowarzyszenia z przepisami prawa i postanowieniami statutu.

Istotna zmiana tego modelu nastąpiła wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o stowarzyszeniach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1923), w wyniku uchylecia art. 13 ust. 2 i art. 15 oraz modyfikacji art. 16 i 17. Zmiany te wskazują jednoznacznie, że organy nadzoru zostały odsunięte od kontroli wstępnej stowarzyszeń; ustawodawca zdecydował, że rejestracja stowarzyszenia – podobnie jak innych osób prawnych typu zrzeszeniowego – odbywa się bez udziału organu nadzorczego i jest oparta wyłącznie na kontroli sądowej. Chodzi przy tym nie tylko o zrównanie wszystkich tych osób, ale przede wszystkim o poszerzenie zastrzeżonej w art. 58 Konstytucji wolności zrzeszania się oraz o wydatne skrócenie postępowania rejestrowego. Taki wniosek wynika wprost z wymowy normatywnej dokonanych zmian, znajdując wsparcie w materiałach legislacyjnych, w których podkreślono, że „zmiana jest konsekwencją rezygnacji z udziału w postępowaniu rejestrowym organu nadzorującego i stanowi realizację zgłaszanych od wielu lat postulatów strony społecznej. Projektodawca uznał, że po 25 latach funkcjonowania organizacji pozarządowych w nowej rzeczywistości ustrojowej nie ma konieczności utrzymywania nadzoru prewencyjnego ze strony właściwych organów administracyjnych, polegającego na możliwości zgłaszania uwag do dokumentów dołączanych do wniosku o rejestrację stowarzyszenia” (Sejm VII kadencji, druk nr 3019). Zdaniem ustawodawcy, w wyniku odsunięcia organu nadzorującego od postępowania rejestrowego dojdzie również do efektywnego skrócenia terminu załatwienia sprawy.

W tej sytuacji nie może być wątpliwości, że na skutek uchylecia art. 13 ust. 2 i art. 15 Pr.stow. – przy jednoczesnym wprowadzeniu obowiązku doręczania postanowień o rejestracji organom nadzorczym wraz ze statutem, listą założycieli i podjętymi uchwałami (art. 16 ust. 4 Pr.stow.) oraz przy utrzymaniu w mocy przepisów rozdziału 3 „Nadzór nad stowarzyszeniami”, przewidujących wiele instrumentów kontrolnych, prowadzących także do rozwiązania stowarzyszenia – jedyną formą nadzoru jest obecnie nadzór następczy. Taki sposób unormowania w pełni urzeczywistnia przewidzianą w art. 58 Konstytucji zasadę wolności zrzeszania się, która wprawdzie dopuszcza odmowę rejestracji stowarzyszenia oraz przewiduje orzeczenie zakazu jego działalności, nie pozwala natomiast na kreatywne oddziaływanie czynnika administracyjnego na etapie powstawania stowarzyszenia i jego rejestrowania.

Oznacza to, że z chwilą wejścia w życie ustawy zmieniającej z dnia 25 września 2015 r. organ sprawujący nadzór nad działalnością stowarzyszenia nie jest uczestnikiem postępowania rejestrowego oraz w sprawie o zmianę danych w Krajowym Rejestrze Sądowym. W związku z wyraźnym zakazem ustanowionym w art. 694³ § 2 k.p.c. nie może także uzyskać statusu uczestnika na podstawie art. 510 § 2 k.p.c., niezależnie od tego, że wynik postępowania rejestrowego nie dotyczy jego „praw własnych”.

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak na wstępie.