



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

VII.612.42.2017

**Sąd Rejonowy dla Warszawy-  
Mokotowa  
I Wydział Cywilny  
ul. Ogrodowa 51a  
00-873 Warszawa**

Wnioskodawca  
**Minister Spraw Wewnętrznych  
i Administracji**

Uczestnik postępowania  
**Fundacja Wolni Obywatele RP**

**sygn. akt I Ns 637/17**

### **Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich**

Działając na podstawie art. 14 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2017 r., poz. 958 ze zm.) w związku z art. 60 § 1 z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego* (Dz. U. z 2018 r., poz. 155 ze zm.), **Rzecznik Praw Obywatelskich wstępuje do toczącego się postępowania sądowego o sygn. akt I Ns 637/17 i wnosi o oddalenie w całości wniosku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej jako: MSWiA).**

Pismem z 20 lipca 2017 r. MSWiA, działając jako organ nadzoru nad fundacją w oparciu o art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o *fundacjach* (Dz. U. z 2016 r., poz. 40 ze zm., dalej jako: ustawa o fundacjach), wezwał Fundację Wolni Obywatele RP do zaprzestania naruszania przez Zarząd Fundacji przepisów prawa powszechnie obowiązującego i postanowień statutu w terminie 14 dni od daty doręczenia pisma.

W piśmie tym nie wskazano precyzyjnie, w jaki sposób zostały naruszone przepisy statutu Fundacji oraz nie wskazano konkretnych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, które w ocenie Ministerstwa zostały naruszone. Dlatego też Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do MSWiA z prośbą o sprecyzowanie sformułowanych wobec Fundacji zarzutów (kopia pisma z 10 sierpnia 2018 r. wraz z odpowiedzią MSWiA w załączeniu).

W ocenie MSWiA Zarząd Fundacji w wyznaczonym terminie nie zaprzestał naruszania przepisów prawa powszechnie obowiązującego i postanowień statutu. W związku z tym, działając na podstawie art. 14 ust. 2 ustawy o fundacjach w dniu 20 listopada 2017 r. MSWiA złożył do Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa wniosek o zawieszenie zarządu fundacji i wyznaczenie zarządcy przymusowego. W odpowiedzi na ten wniosek Fundacja Wolni Obywatele RP pismem z dnia 25 maja 2018 r. wniosła o oddalenie go w całości.

### **Uzasadnienie stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich**

Zgodnie z art. 14 ustawy o fundacjach, jeżeli działanie zarządu fundacji w istotny sposób narusza przepisy prawa lub postanowienia jej statutu albo jest niezgodne z jej celem, właściwy minister lub starosta, **może** wyznaczyć odpowiedni termin do usunięcia tych uchybień w działalności zarządu albo może żądać dokonania w wyznaczonym terminie zmiany zarządu fundacji. Po bezskutecznym upływie tego terminu albo w razie dalszego uporczywego działania zarządu fundacji w sposób niezgodny z prawem, statutem lub celem fundacji, organ **może** wystąpić do sądu o zawieszenie zarządu fundacji i wyznaczenie

zarządcy przymusowego. Należy zwrócić uwagę, że we wskazanym przepisie jest mowa o istotnym naruszeniu prawa lub postanowień statutu, a wskazane działania ministra mają charakter fakultatywny. W doktrynie podkreśla się, że „zawieszenie zarządu fundacji z jednoczesnym wyznaczeniem zarządcy przymusowego jest środkiem nadzorczokontrolnym, który może zostać użyty zupełnie wyjątkowo. Mianowicie wyłącznie wówczas, gdy inne środki represyjne nie przynoszą oczekiwanych rezultatów” (H. Cioch, w: H. Cioch, A. Kidyba, *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Komentarz do art. 14 ustawy o fundacjach, LEX 2007, Nr 25482). Zarząd fundacji jest organem obligatoryjnym i zgodnie z art. 10 ustawy o fundacjach kieruje jej działalnością oraz reprezentuje fundację na zewnątrz. Ma on szczególne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania fundacji oraz jej samodzielności. Zawieszenie zarządu fundacji i wyznaczenie zarządcy przymusowego jest więc środkiem bardzo daleko idącym i powinno być podejmowane wyłącznie w sytuacjach, gdy nie jest możliwe funkcjonowanie fundacji w granicach określonych przepisami prawa. Zdaniem Rzecznika, za istotne w rozumieniu art. 14 ustawy o fundacjach należy uznać takie naruszenie prawa, które jest powtarzalne i w istotny sposób godzi w porządek społeczny lub prawny.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o fundacjach o zgodności działania fundacji z przepisami prawa i statutem oraz z celem, w jakim fundacja została ustanowiona, orzeka sąd w postępowaniu nieprocesowym na wniosek właściwego ministra lub starosty. W doktrynie podkreśla się, że nadzór państwowy nad fundacjami służy nie tylko interesom państwa, lecz w równej mierze także interesom samych fundacji. W odniesieniu do fundacji nadzór ten ma stworzyć gwarancję, że będą one przestrzegać prawa i porządku publicznego, jak również ściśle realizować wolę fundatora. Głównym celem nadzoru jest ochrona fundacji przed niegospodarnością i dokonywaniem bezużytecznych czynności oraz ochrona fiskalnych interesów państwa (H. Cioch, w: H. Cioch, A. Kidyba, *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Komentarz do art. 12 ustawy o fundacjach, LEX 2007, Nr 25482). W ocenie Rzecznika, w przypadku powzięcia wątpliwości co do zgodności z prawem działań podejmowanych przez fundację, minister powinien w pierwszej kolejności skorzystać ze zwyczajnego środka nadzoru, jakim jest wystąpienie do sądu na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy o fundacjach. W art. 14 ustawy o fundacjach został natomiast określony wyjątkowy środek nadzoru, który powinien znaleźć

zastosowanie jedynie w sytuacjach wykraczających poza realizację podstawowych funkcji nadzorczych. Środek ten dotyczy działań podejmowanych przez zarząd fundacji, a nie przez samą fundację.

MSWiA wskazał, że - po analizie treści zamieszczonych na stronie internetowej fundacji, w tym zamieszczonych na tej stronie *Deklaracji Obywatelskiej* i *Deklaracji Nieposłuszeństwa* - można wysnuć wniosek, iż Fundacja „poprzez swoją działalność **może naruszać** prawo powszechnie obowiązujące i postanowienia swojego Statutu, co wyczerpuje przesłanki wskazane w art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o fundacjach” (s. 2 wniosku). Tym samym wnioskodawca nie wskazał, jakie konkretne działania zarządu Fundacji w istotny sposób naruszają przepisy prawa, a **jedynie zwrócił uwagę na możliwość takiego naruszenia**. Z punktu widzenia art. 14 ustawy o fundacjach ważne jest natomiast wykazanie, na czym polega istotność naruszenia. Tylko bowiem w sytuacjach istotnego naruszenia uzasadnione jest zastosowanie tak dalece idącego środka, jakim jest zawieszenie zarządu fundacji i wyznaczenie zarządu przymusowego.

Wnioskodawca zwraca uwagę na następujące fragmenty oświadczeń zamieszczonych na stronie internetowej Fundacji:

*„Do środków nacisku, których wykorzystania oczekujemy i które zamierzamy stosować w zakresie własnych możliwości należy gra parlamentarna, procesy sądowe, społeczne demonstracje, strajki i protesty, w tym akty obywatelskiego nieposłuszeństwa – również takie, które naruszają przepisy prawa.”<sup>1</sup>*

*„Oświadczam zatem publicznie, że Andrzej Duda jest kłamcą i krzywoprzysięzcą, niegodnym sprawowania żadnej godności w Rzeczypospolitej. Mam pełną świadomość, że naruszam Art. 135. § 2. kodeksu karnego, narażając się na karę do 3 lat pozbawienia wolności. Deklaruję gotowość poniesienia tych konsekwencji.”<sup>2</sup>*

W ocenie MSWiA treści te spełniają przesłanki wskazane w art. 255 § 1 i 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - *Kodeks karny* (Dz. U. z 2017 r., poz. 2204 ze zm.). Przepis ten penalizuje publiczne nawoływanie do popełnienia występku lub przestępstwa skarbowego oraz publiczne pochwalanie popełnienia przestępstwa. W doktrynie wskazuje się, że

---

<sup>1</sup> Fragment „Deklaracji Obywatelskiej” dostępnej na stronie: <https://obywatelerp.org/deklaracja-obywatelska/>.

<sup>2</sup> Fragment „Deklaracji nieposłuszeństwa” dostępnej na stronie: <https://obywatelerp.org/o-nas-i-o-naszycielach/deklaracja-nieposluszenstwa/>.

wypowiedź sprawcy musi być na tyle skonkretyzowana, że możliwe jest ustalenie, jaki charakter ma przestępstwo, do którego wzywa, ale nie jest konieczne posłużenie się określeniem ustawowych znamion. Czyn, do którego sprawca nawołuje, nie musi być ściśle oznaczony, ale musi być wiadomo, jakie to ma być przestępstwo. Nie jest wystarczające nawoływanie do popełnienia przestępstw w ogóle (R. A. Stefański, *Przestępstwo publicznego nawoływania do popełnienia przestępstwa (art. 255 k.k.)*, [w:] „Prokuratura i Prawo” Nr 1/2006, s. 12 i 16).

Sformułowane we wskazanych wyżej fragmentach oświadczeń zamieszczonych na stronie Fundacji wezwania do naruszenia prawa mają charakter niezwykle ogólny i odnoszą się do idei tzw. obywatelskiego nieposłuszeństwa. Cechą konstytutywną obywatelskiego nieposłuszeństwa jest właśnie świadome naruszenie prawa przez osobę, która się nieposłuszeństwa dopuszcza i która jest gotowa za to ponieść odpowiedzialność. Jego celem nie jest naruszenie porządku publicznego, ale zwrócenie uwagi na wypaczenia i doprowadzenie do naprawy rzeczywistości. Jest to więc rodzaj obywatelskiej demonstracji<sup>3</sup>. Ewentualne działania naruszające przepisy prawa mają na celu zmanifestowanie niezgody na określone decyzje o charakterze politycznym, a ich adresatem są organy władzy. Warto tu zwrócić uwagę na koncepcję Hannah Arendt, zgodnie z którą nieposłuszeństwo obywatelskie jest jedną z form dobrowolnego zrzeszania się i jest motywowane troską pewnej grupy obywateli o dobro wspólne utożsamiane z takimi wartościami jak państwo i prawo (A. Siwek, *Łamiąc prawa na poważnie. O nieposłuszeństwie obywatelskim*, [w:] „Zoon Politikon” Nr 1/2010, s. 113 i 115). W cytowanych powyżej deklaracjach Fundacji nie wskazano żadnych konkretnych form naruszenia prawa. Nie dokonano też pochwały tego typu działań, ale wyrażono gotowość poddania się karze w przypadku ewentualnego ich popełnienia. Zdaniem Rzecznika, przed sformułowaniem wezwania, o którym mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o fundacjach, MSWiA powinien dokonać więc szczegółowej oceny istnienia materialnoprawnych przesłanek odpowiedzialności i rozmiaru niebezpieczeństwa czynu.

---

<sup>3</sup> Zob. E. Łętowska, *Nieposłuszeństwo obywatelskie – złamanie prawa w obronie konstytucji: wyzwanie dla nieposłusznych i sądów (cz.1)*, dostęp: <http://imponderabiliasadowe.pl/nieposluszenstwo-obywatelskie-zlamanie-prawa-w-obronie-konstytucji-wyzwanie-dla-nieposlusznych-i-sadow>.

Sformułowane wyżej postulaty Fundacji stanowią w pierwszej kolejności przejaw krytycznej wypowiedzi, korzystającej z ochrony wolności słowa wyrażonej w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że swoboda wypowiedzi jest jednym z fundamentów społeczeństwa demokratycznego, warunkiem jego rozwoju i samorealizacji jednostek oraz, że swoboda ta nie może ograniczać się wyłącznie do informacji i poglądów, które są odbierane przychylnie albo postrzegane jako nieszkodliwe lub obojętne (zob. wyr. z: 23.3.2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, Nr 3, poz. 32; 11.10.2006 r., P 3/06, OTK-A 2006, Nr 9, poz. 121; 30.10.2006 r., P 10/06, OTK-A 2006, Nr 9, poz. 128; 14.12.2011 r., SK 42/09, OTK-A 2011, Nr 10, poz. 118; 25.2.2014 r., SK 65/12, OTK-A 2014, Nr 2, poz. 14). Organy władzy publicznej ze szczególną wrażliwością powinny więc podchodzić do formułowanych publicznie krytycznych wypowiedzi dotyczących decyzji podejmowanych przez piastunów tych organów.

Warto zwrócić uwagę, że w swoim orzecznictwie Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej jako: ETPC bądź Trybunał) stwierdzał naruszenie art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w sprawach dotyczących aktów obywatelskiego nieposłuszeństwa. W latach 90. w Turcji ruch obywatelski „Inicjatywa dla wolności słowa” w celu poprawy tureckiej legislacji masowo dokonywał publikacji zakazanych artykułów i ulotek. Przedstawiciele tego ruchu zgłaszali zawiadomienia o popełnieniu przez siebie przestępstwa. W sprawach *Yurdatapan przeciwko Turcji* (skarga nr 7335/01) i *Düzgören przeciwko Turcji* (skarga nr 56827/00), zwracając uwagę, że działania podejmowane przez oskarżonych nie prowadziły do inicjowania przemocy, Trybunał stwierdził nieproporcjonalne naruszenie wolności słowa. W sprawach tych ETPC dokonywał szczegółowej oceny rozpowszechnianych treści i ich wpływu na porządek publiczny. W swoim orzecznictwie ETPC podkreśla wagę wolności słowa w demokratycznym państwie. W wyroku w sprawie *Özgür Gündem przeciwko Turcji* (skarga nr 23144/93) ETPC wskazał, że władze demokratycznego państwa muszą tolerować krytykę, nawet jeśli można ją uznać za prowokacyjną lub obraźliwą.

Drugi zarzut naruszenia prawa podnoszony przez wnioskodawcę dotyczy blokowania i zakłócania cyklicznego zgromadzenia publicznego odbywającego się w celu oddania hołdu ofiarom katastrofy w Smoleńsku, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. *Prawo o zgromadzeniach* (Dz. U. z 2018 r., poz. 408 ze zm.). MSWiA podnosi, że wiedzę o

tym naruszeniu posiada z przekazów medialnych. Nie wskazuje jednak konkretnych zdarzeń, nie wykazuje ich powtarzalności, ani związku z działaniami podejmowanymi bezpośrednio przez Zarząd Fundacji. W ocenie Rzecznika w tym zakresie również nie doszło więc do wykazania istotnego naruszenia przepisów prawa lub postanowień statutu przez Zarząd Fundacji. Nie sposób więc ustalić, zaprzestania jakich działań w tym zakresie organ nadzoru oczekuje od Zarządu Fundacji.

Ustawa o fundacjach stanowi konkretyzację zasady pluralizmu społecznego wyrażonej w art. 12 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. Zasada ta stanowi podstawę budowania społeczeństwa obywatelskiego, które jest jednym z filarów demokratycznego państwa prawnego. Jest ona ściśle powiązana z wyrażoną w art. 58 Konstytucji RP wolnością zrzeszania się. Z wolności zrzeszania się wynika m.in. swoboda działalności zrzeszeń (w tym fundacji) i prawo do samodzielnego określania celów i środków służących ich realizacji (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 348). Mając na uwadze reguły wykładni systemowej, postanowienia ustawy o fundacjach, w tym także art. 14 tej ustawy, należy więc w ocenie Rzecznika interpretować zgodnie z treścią wskazanych przepisów Konstytucji RP. Działania o charakterze nadzorczym podejmowane przez ministra na podstawie art. 14 ustawy o fundacjach nie powinny więc stanowić ingerencji w działalność fundacji ani nie mającej podstaw w przepisach prawa oceny wybranych przez fundację środków i celów działania.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę o oddalenie wniosku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Załącznik 2