

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

Jan SZRENIAWSKI

Problemy prawne stowarzyszeń

Legal Problems of Associations

Współczesny świat stwarza wielkie i wyraźne zapotrzebowanie na umożliwienie zaspokajania dążeń człowieka m.in. do realizowania własnych uzdolnień i zamiłowań, przewycięzanie samotności, utożsamianie się z grupami o podobnych poglądach czy zamiłowaniach oraz urzeczywistnianie swoich interesów w określonych formach organizacyjnych.

Prawo obywateli do zrzeszania się, jako instytucja prawna, pojawia się w okresie powstawania państwa burżuazyjnego, ale proces kształtowania się różnych związków, klubów i organizacji, związanych z rozwojem nauki, przeciwstawianiem się feudalnym tradycjom i rozszerzaniem nowych poglądów na świat, potrzebami przemysłu czy kształtowaniem się parlamentaryzmu, sięga dość wyraźnie do ruchów, które istniały już w XVI i XVII wieku, na zachodzie Europy. Francuska Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 1789 roku, mówiąc o wolności obejmowała obok nietykalności osobistej, wolność słowa, sumienia czy nauczania a także wolność stowarzyszeń.

Dążenia świątelszych Polaków do współpracy naukowej z przodującymi ośrodkami zachodu, do utrzymania tradycji narodowych i polskiej kultury w okresie zaborów, a także dążenie do rozwoju gospodarczego, społecznego, sportowego itp. przyczyniło się wyraźnie do tworzenia w XIX wieku na ziemiach polskich, różnego rodzaju bractw, towarzystw naukowych, oświatowych, ekonomicznych, rolniczych, sportowych czy turystycznych¹. Pomimo trudnych warunków stworzonych przez prawa zaborcze dla tego rodzaju działalności, odegrały one pozytywną rolę w rozwoju kultury, przyczyniały się do rozwoju postępowych idei i cywilizacji oraz umacniania dążeń niepodległościowych.

¹ J. Romul: *Państwo a stowarzyszenia w Polsce Ludowej*, Poznań 1969; J. Sabiniewicz: *Prawo zrzeszania się w Polsce Ludowej*, Poznań 1980; L. Wiszniewski: *Model prawny stowarzyszeń w PRL*, Warszawa 1974.

Po odzyskaniu niepodległości nastąpiło ożywienie działalności stowarzyszeń. Różnorodne stowarzyszenia polityczne, naukowe, kulturalne, literackie, opiekuńcze, religijne, sportowe, towarzyskie itd. odgrywały znaczną rolę w całokształcie życia społecznego w państwie. Konstytucja Marcowa z 1921 roku, gwarantowała obywatelom w art. 108 prawo zawiązywania stowarzyszeń i związków, ale do czasu unifikacji prawa o stowarzyszeniach w 1932 roku działalność swą opierały one o przepisy zaborcze². Rozporządzenie Prezydenta RP z 27 października 1932 roku, prawo o stowarzyszeniach³ było aktem z prawnego punktu widzenia dobrze napisanym, umożliwiającym dużą ingerencję organów administracji państwowej w działalności stowarzyszeń i obowiązywało, kilkakrotnie nowelizowane⁴ do 1989 roku. Obowiązujące od 1932 roku przepisy, określające stowarzyszenia jako dobrowolne, trwałe zrzeszenie o celach niezarobkowych, wyróżniały trzy rodzaje stowarzyszeń: zwykłe, zarejestrowane i wyższej użyteczności. Do powstania zwykłego, nie posiadającego osobowości prawnej wystarczała wola co najmniej trzech osób i zgłoszenie terenowemu organowi administracji państwowej. Zarejestrowane musiało mieć co najmniej piętnastu członków, ale jego powstanie i nabycie osobowości prawnej uzależnione było od zarejestrowania w organie administracji szczebla wojewódzkiego. Stowarzyszenie wyższej użyteczności powstawało w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, wydawanego na wniosek ministra spraw wewnętrznych w porozumieniu z zainteresowanym ministrem. Statut stowarzyszenia wyższej użyteczności nadawany był przez ministra spraw wewnętrznych. Odmianą stowarzyszenia zarejestrowanego były związki stowarzyszeń, których założycielami mogły być co najmniej trzy stowarzyszenia zarejestrowane lub inne osoby prawne. Zakaz założenia stowarzyszenia mógł nastąpić, gdy jego istnienie nie dało się pogodzić z prawem, mogło spowodować zagrożenie bezpieczeństwa, spokoju lub porządku publicznego. Natomiast już zarejestrowane można było zlikwidować, gdy organ rejestracyjny uznał, że nie odpowiada ono względem pożytku społecznego. Decyzje odmowne musiały być umotywowane. Nadzór określony prawem o stowarzyszeniach i realizowany przez organy administracji państwowej był bardzo szeroki⁵. Obejmował obowiązki stowarzyszenia w stosunku do organów administracji oraz różne rodzaje i formy uprawnień tych organów do podejmowania określonych czynności mających na celu czuwanie nad prawidłową z punktu widzenia państwa działalnością stowarzyszenia. Konstytucja Kwietniowa z 1935 roku mówiła w art. 5 o zapewnieniu przez Państwo możliwości zrzeszania się, zaznaczając, że granicą wolności jest dobro powszechne.

Manifest PKWN z 22 lipca 1944 roku, deklarował przywrócenie wszystkich swobód demokratycznych, w tym wolności organizacji politycznych i zawodowych, a Deklaracja Sejmu Ustawodawczego z 22 lutego 1947 roku potwierdzała

² Rosyjskie z 1906 roku, odróżniające stowarzyszenia zwykłe i zarejestrowane, definiujące stowarzyszenie jako zrzeszenie kilku osób, które nie mając na względzie osiągnięcia dla siebie zysków, obrały za punkt działalności jakiś cel określony oraz austriackie z 1867 roku i pruskie z 1908 roku, dzielące stowarzyszenia na zwykłe i polityczne, odpowiadające cywilistycznej koncepcji stowarzyszenia.

³ Dz. U. nr 94/1932, poz. 808.

⁴ M. in. w 1949 i 1950 roku – Dz. U. nr 45/1949, poz. 335; nr 47/1949, poz. 355; nr 9/1950, poz. 98.

⁵ J. Wiącek - Orłowska: *Nadzór nad stowarzyszeniami*, Warszawa 1969.

wolę realizacji praw i wolności obywatelskich, uwypuklając w punkcie e, wolność stowarzyszeń. Konstytucja Lipcowa z 1952 roku zapewniła obywatelom w art. 72 prawo zrzeszania się, podkreślając, że stowarzyszenia skupiają obywateli dla czynnego udziału w życiu politycznym, społecznym, gospodarczym i kulturalnym.

Przepisy z 1932 roku obowiązywały po 1944 roku w zmienionych warunkach. Pomimo nowelizacji, stwarzały określone trudności interpretacyjne w praktyce i w niektórych fragmentach dość wyraźnie nie harmonizowały z nowym systemem prawa. Stowarzyszenia stosunkowo szeroko korzystały z pozwoleń udzielanych przez Ministra Finansów na prowadzenie działalności gospodarczej⁶. Działalność ta, z reguły służąca do gromadzenia środków materialnych na działalność statutową a nie dochodów z tytułu członkostwa, zaciera trochę obraz stowarzyszeń jako organizacji o celach niezarobkowych. Spora część stowarzyszeń opierała swą działalność na państwowych środkach budżetowych. Szereg stowarzyszeń włączano do wykonywania administracji państwowej oraz kontroli społecznej i różnych form współdziałania z organizacjami państwowymi m. in. w dziedzinie kultury, oświaty, nauki, sportu, a kodeks postępowania administracyjnego z 1960 roku umożliwiał stowarzyszeniom jako organizacjom społecznym uczestnictwo w postępowaniu na prawach strony⁷.

Ochodzenie od nadmiernego scentralizowania i biurokratyzowania działalności stowarzyszeń, zmniejszenie bezpośredniej ingerencji państwa w życie wewnętrzne stowarzyszeń i preferowanie stowarzyszeń masowych, szczególnie tych, których cele statutowe ściśle wiązały się z działalnością państwa, w połączeniu z dążeniami do zwiększenia samodzielności i demokratyzacji oraz zgodności z ratyfikowanym w 1977 roku Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich⁸, doprowadziło do uchwalenia ustawy z 7 kwietnia 1989 roku prawo o stowarzyszeniach⁹. Nowa regulacja odeszła od szerokiej możliwości ograniczania wolności zrzeszania się, a prowadzenie rejestru stowarzyszeń powierzyła sądom wojewódzkim. Zniosła możliwość odmowy rejestracji ze względu na mały pożytek społeczny, dającą organom administracji państwowej, na podstawie pełnego swobodnego uznania, możliwość decydowania o tworzeniu stowarzyszeń, tym bardziej, że decyzje administracyjne (w odróżnieniu od przedwojennego NTA) nie podlegały kontroli NSA. Nadzór nad stowarzyszeniami, realizowany przez terenowe organy administracji państwowej w porównaniu z regulacjami z 1932 roku,

⁶ Uchwała RM nr 446 z 17 listopada 1958 roku; ustawa z 31 stycznia 1985 roku o drobnej wytwórczości (Dz. U. nr 3/1985, poz. 11); Rozp. RM z 22 października 1985 roku w sprawie działalności gospodarczej organizacji społecznych (Dz. U. nr 51/1985, poz. 265).

⁷ Można zauważyć, że prof. Emanuel Iserzon dopuszczał na wykładach – choć nie był tego zwolennikiem – traktowanie zarządów stowarzyszeń, podobnie jak i zarządów innych organizacji społecznych czy komitetów partyjnych, komitetów stronnictw i zarządów związków zawodowych jako części szeroko ujmowanego aparatu państwowego, a stowarzyszeń jako integralnej części systemu państwa socjalistycznego, zakładającego włączenie społeczeństwa do wykonywania zadań społecznych i państwowych, i podkreślał zalety swobody kształtowania profilu działalności, struktury i więzi organizacyjnych, umożliwiających zaspokajanie potrzeb licznych grup obywateli nie chcących wiązać się ze strukturami o silniejszych więzach i większych możliwościach oddziaływania na członków.

⁸ Dz. U. nr 38/1977, poz. 167.

⁹ Dz. U. nr 20/1989, poz. 104.

został bardzo osłabiony, a po nowelizacji z 23 lutego 1990 roku¹⁰ zminimalizowany i dostosowany do uznanych standardów światowych oraz międzynarodowych zobowiązań Polski.

Obowiązujące prawo o stowarzyszeniach z 1989 roku definiuje w art. 2 § 1 stowarzyszenie jako dobrowolne, samorządne, trwale zrzeszenie o celach niezarobkowych. Rozszerzenie definicji w zestawieniu z przepisami z 1932 roku o przymiotnik „samorządny” oznacza przede wszystkim zwiększenie samodzielności działania stowarzyszeń. Stowarzyszenia mogą samodzielnie decydować o celach, programach, strukturach i metodach działania oraz zarządzać swoimi sprawami na podstawie własnych uchwał. Ustawa podkreśla też, że najwyższą władzą stowarzyszenia jest walne zebranie członków. Dobrowolność oznacza swobodę, ograniczoną tylko przepisami prawa¹¹, tworzenia, likwidacji, wstępowania i występowania. Przepisy podkreślają, że nikogo nie wolno zmuszać do udziału w stowarzyszeniach lub ograniczać praw do występowania i nikt nie może ponosić ujemnych następstw z powodu przynależności lub nie należenia do stowarzyszenia. Statuty mogą uzależniać przyjęcie na członka od spełnienia określonych warunków. Przepisy z 1932 roku znały swego rodzaju ograniczenie dobrowolności, polegające na możliwości nadania niektórym z nich statusu wyższej użyteczności, łączącego się z wyłącznością działania w określonej dziedzinie. Przepisy z 1989 roku uczyniły nazwę stowarzyszenia wyższej użyteczności tytułem honorowym i zastrzegły wyjątkowo monopol Związku Harcerstwa Polskiego do posługiwania się nazwą i symboliką harcerską, ale nowelizacja z 1990 roku zniosła zarówno tytuł honorowy oraz monopol. Trwałość stowarzyszenia odnosi się do celów oraz trwałości organizacyjnej a nie składu członkowskiego. Niezarobkowy charakter odróżniający je np. od spółek, oznacza że działalność stowarzyszenia przynosząca dochód może służyć wyłącznie realizacji niezarobkowych celów statutowych i nie może być źródłem korzyści materialnych dla członków. Jest to wyraźne ograniczenie, choć ustawa dopuszcza prowadzenie działalności gospodarczej (art. 34) na zasadach określonych w odrębnych przepisach a więc ustawy z 1988 roku o działalności gospodarczej¹². Ustawa ta nie przewiduje zgłaszania do ewidencji działalności gospodarczej prowadzonej przez osoby prawne. Stowarzyszenia opierają swą działalność na pracy społecznej swych członków, ale mogą zatrudniać pracowników. Majątek stowarzyszenia tworzony jest ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z własnej działalności i majątku stowarzyszenia oraz z ofiarności publicznej. Stowarzyszenia mogą też otrzymywać dotacje.

Stowarzyszenia są organizacjami społecznymi. Różnią się od innych organizacji społecznych przede wszystkim oparciem swej działalności o przepisy z 1989 roku. Inne organizacje społeczne, jak np. związki zawodowe¹³, partie politycz-

¹⁰ Dz. U. nr 14/1990, poz. 86.

¹¹ Np. zakaz tworzenia stowarzyszeń przyjmujących zasadę bezwzględnego posłuszeństwa członków wobec władz stowarzyszenia.

¹² Dz. U. nr 41/1988, poz. 324; nr 26/1990, poz. 149.

¹³ Dz. U. nr 55/1991, poz. 234.

ne¹⁴, samorządy¹⁵, PCK¹⁶, PZŁ¹⁷ czy stowarzyszenie studenckie¹⁸ itd. działają na podstawie odrębnych regulacji prawnych. Ustawa stwierdza w art. 7, że jej przepisom nie podlegają kościoły i związki wyznaniowe oraz organizacje religijne, których sytuacja prawna uregulowana jest ustawami o stosunku państwa do kościołów i związków wyznaniowych¹⁹, z wyjątkiem organizacji, których działalności nie uregulowano odrębnymi przepisami. Jest to zgodne z zasadą, że w sprawach nie uregulowanych odrębnie, czyli w przepisach szczególnych, mają zastosowanie przepisy prawa o stowarzyszeniach. Ustawie nie podlegają też komitety tworzone w celu przygotowania wyborów do Sejmu i Senatu oraz organów samorządu.

Prawo o stowarzyszeniach wyróżnia stowarzyszenia i stowarzyszenia zwykłe oraz umożliwia tworzenie związków stowarzyszeń²⁰. Stowarzyszenia legalizowane są przez rejestrację a stowarzyszenia zwykłe podlegają tylko ewidencji.

Stowarzyszenia posiadają osobowość prawną uzyskiwaną w wyniku zarejestrowania w Sądzie Wojewódzkim właściwym ze względu na siedzibę stowarzyszenia, zwanym rejestrowym, stając się prawnie wyodrębnionymi podmiotami praw i obowiązków, posiadającymi zdolność prawną. Nabycie osobowości prawnej już z chwilą uprawomocnienia się postanowienia o zarejestrowaniu, będące odstępstwem od zasady wiązania posiadania osobowości od chwili wpisania do rejestru, umożliwia wcześniejsze rozpoczęcie działalności oraz wchodzenie w stosunki cywilnoprawne. W wyniku nowelizacji z 1990 roku, terenowa jednostka organizacyjna stowarzyszenia (np. oddział) może uzyskać osobowość prawną, jeśli przewiduje to statut stowarzyszenia, niezależnie od osobowości posiadanej przez stowarzyszenie jako całość. Nie wymaga to osobnej rejestracji, lecz zgłoszenia do ewidencji w organie nadzorującym, właściwym ze względu na siedzibę²¹.

Stowarzyszenie może być utworzone przez osoby fizyczne w liczbie co najmniej piętnastu, które muszą wybrać komitet założycielski i uchwalić statut określający w szczególności teren działania, siedzibę, cele i sposoby ich realizacji, sposób nabywania i utraty członkostwa, władze stowarzyszenia i sposób reprezentowania, sposób uzyskiwania środków finansowych, dokonywania zmian w statucie oraz sposób rozwiązania stowarzyszenia. Komitet założycielski składa w sądzie rejestrowym wniosek o rejestrację wraz ze statutem i listą podpisanych założycieli, dołączając protokół wyboru komitetu założycielskiego oraz adres tymczasowej siedziby. Osoby prawne mogą być wyłącznie członkami wspierającymi. Ustawa przewiduje też szereg ograniczeń we wstępowaniu i należeniu do stowarzyszeń, np. dla żołnierzy służby czynnej. Sąd rejestrowy przed wydaniem

¹⁴ Dz. U. nr 54/1990, poz. 312.

¹⁵ Np. Dz. U. nr 30/1989, poz. 158; nr 8/1991, poz. 27; nr 20/1990, poz. 120; nr 16/1990, poz. 95.

¹⁶ Dz. U. nr 42/1990, poz. 327; nr 41/1964, poz. 276; M. P. nr 13/1985, poz. 99.

¹⁷ Dz. U. nr 33/1973, poz. 197; M. P. nr 10/1986, poz. 68.

¹⁸ Dz. U. nr 65/1990, poz. 385.

¹⁹ Dz. U. nr 29/1989, poz. 154, nr 88/1936, poz. 613; nr 59/1947, poz. 316.

²⁰ Za trzeci rodzaj stowarzyszeń można uznać stowarzyszenia kultury fizycznej działające na podstawie ustawy o kulturze fizycznej z 1984 roku (Dz. U. nr 34/1984, poz. 181.).

²¹ E. Smoktunowicz: *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992, s. 98; H. Izdebski: *Fundacje i stowarzyszenia*, Warszawa 1991, s. 50.

postanowienia może dokonać niezbędnych ustaleń. Sąd rozpatruje wniosek niezwłocznie a rozstrzygnięcie powinno nastąpić nie później niż w ciągu trzech miesięcy od dnia złożenia wniosku. Sąd doręcza odpis wniosku organowi nadzorującemu (wojewodzie), który może wypowiedzieć się w terminie czternastodniowym, a także przystąpić za zgodą sądu do postępowania jako zainteresowany. Sąd wydaje postanowienie o zarejestrowaniu po stwierdzeniu, że statut jest zgodny z prawem a założyciele spełniają wymagania ustawowe. Sąd może odmówić zarejestrowania, jeśli nie spełnia ono warunków przewidzianych w ustawie. Rewizję wnosi się do sądu, który wydał zaskarżone postanowienie. Sąd przedstawia akta sprawy sądowi rewizyjnemu, którym jest w sprawach rejestracji stowarzyszeń sąd apelacyjny²². Postanowienie sądu o zarejestrowaniu staje się prawomocne, jeśli nie przysługuje od niego środek odwoławczy lub inny środek zaskarżenia. Rejestry stowarzyszeń są jawne. Akt rejestracji nie tworzy stowarzyszenia, jest usankcjonowaniem określonego faktu i ma charakter czynności materialno-technicznej. Stowarzyszenia w liczbie co najmniej trzech mogą założyć związki stowarzyszeń. Zarówno założycielami, jak i członkami związku mogą być i inne osoby prawne, z wyjątkiem osób prawnych mających cele zarobkowe. Do związków stowarzyszeń stosowane są odpowiednio przepisy o stowarzyszeniach.

Jednym z celów wprowadzenia nowej regulacji prawnej stowarzyszeń było osłabienie nadzoru. Przepisy obowiązujące nie precyzują celów nadzoru ale brzmienie artykułów dotyczących środków nadzoru świadczy, że jest nim przede wszystkim zapewnienie przestrzegania przez stowarzyszenia przepisów prawa oraz statutu. Organ nadzorujący ma m. in. prawo żądania dostarczenia odpisu uchwał walnego zebrania członków, przeglądania dokumentów i żądania wyjaśnień. Nadzór należy do wojewody oraz w określonym sensie do sądu wojewódzkiego. Organ nadzorujący nie jest władny do podejmowania decyzji. Organem decydującym na wniosek organu nadzorującego (ew. prokuratora) jest sąd. Może on m. in. udzielić upomnienia władzom stowarzyszenia, uchylić uchwałę lub rozwiązać stowarzyszenie oraz na wniosek lub z własnej inicjatywy zawiesić tymczasowo zarząd a także ustanowić kuratora.

Stowarzyszenie może się rozwiązać własną uchwałą lub być rozwiązane postanowieniem sądu. Likwidacja stowarzyszenia następuje po rozwiązaniu i oznaczeniu jego zniesienie. Majątek likwidowanego stowarzyszenia przeznaczony na cel określony w statucie lub uchwale o likwidacji. W innym wypadku sąd orzeka o przeznaczaniu go na określony cel społeczny.

Stowarzyszenia zwykle są uproszczoną i niesformalizowaną formą stowarzyszeń i nie posiadają osobowości prawnej. W związku z tym nie mogą m. in. powoływać jednostek terenowych, łączyć się w związki, zrzeszać osób prawnych, prowadzić działalności gospodarczej, przyjmować darowizn, korzystać z dotacji lub ofiarności publicznej. Założyć stowarzyszenie zwykle mogą wyłącznie osoby fizyczne, w liczbie co najmniej trzech, które uchwalają regulamin działalności, określają cel, nazwę, teren, środki działania, siedzibę oraz przedstawiciela a następnie informują na piśmie organ nadzorujący. Regulamin nadzorujący podsta-

²² E. Smoktunowicz: *op. cit.*, s. 96.

wowe kwestie funkcjonowania stowarzyszenia zwykłego, np. wstępowanie i występowanie czy wybór kierownictwa może być ustalony bardzo swobodnie ale ustawa stwierdza, że w sprawach nie uregulowanych odmiennie, do stowarzyszeń zwykłych mają zastosowanie niektóre przepisy odnoszące się do stowarzyszeń. Stowarzyszenia zwykłe związane są więc np. zasadą dobrowolności, samorządności oraz zakazem przyjęcia zasady bezwzględnego posłuszeństwa członków określonym organom stowarzyszenia. Sąd rejestrowy może, na wniosek organu nadzorującego lub prokuratora, zakazać założenia stowarzyszenia zwykłego. Stowarzyszenie zwykłe może rozpocząć działalność, jeśli w ciągu trzydziestu dni od uzyskania informacji o założeniu nie zakazano jego działalności. Środki na działalność stowarzyszenia zwykłe uzyskują ze składek członkowskich.

Interesującym przykładem jakby rozszerzenia prawa o stowarzyszeniach jest zawarta w art. 84 ustawy z 1990 roku o samorządzie terytorialnym²³ możliwość tworzenia stowarzyszeń przez gminy²⁴. Prawo o stowarzyszeniach zaznacza, że osoby prawne mogą być tylko członkami wspierającymi stowarzyszeń, ale ustawa o samorządzie terytorialnym podkreśla, że do stowarzyszeń gmin, przepisy prawa o stowarzyszeniach stosuje się odpowiednio (a nie wprost), czyli dopuszcza określone modyfikacje. Można przyjąć, że np. art. 42 prawa o stowarzyszeniach wyłączający możliwość stowarzyszeń zwykłych zrzeszania osób prawnych ma zastosowanie do gmin wprost, ale art. 11 mówiący, że najwyższą władzą stowarzyszenia jest walne zebranie członków musi być zastąpione sformułowaniem mówiącym, że w stowarzyszeniach gmin najwyższą władzą jest walne zebranie przedstawicieli członków stowarzyszenia a nie członków²⁵. Nie wymienienie w tekście art. 99 ustawy o samorządzie terytorialnym stowarzyszeń gmin, stwarza sytuację, w której mogą mieć zastosowanie tylko środki nadzorcze przewidziane w prawie o stowarzyszeniach. Zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali* oraz *lex posterior derogat priori*, uznając, że ustawa o samorządzie terytorialnym mówi o gminach jako szczególnym rodzaju osób prawnych i wydana została później niż prawo o stowarzyszeniach, uwzględniając tendencje ograniczania ingerencji państwa w życie obywateli i ich organizacji, można uznać prawniczą prawidłowość i zasadność rozwiązań umożliwiających gminom tworzenie stowarzyszeń. Gminy zyskały, obok możliwości tworzenia związków i zawierania porozumień komunalnych, nowe i szerokie możliwości rozwijania wzajemnej współpracy, jednoczenia się dla wspólnych celów i ochrony wspólnych interesów. Zaistniała możliwość tworzenia zarówno stowarzyszeń, których członkami są gminy oraz stowarzyszeń, których członkami są osoby fizyczne, pełniące określone funkcje w organach samorządu²⁶.

Stworzenie możliwości tworzenia stowarzyszeń przez gminy, podobnie jak i umożliwienie stowarzyszeniom prowadzenia działalności gospodarczej, świadczy o określonym kierunku ewolucji stowarzyszeń, o odchodzeniu od rozwiązań tradycyjnych i przystosowania się do nowych warunków, potrzeb i okoliczności.

²³ Dz. U. nr 16/1990, poz. 95.

²⁴ Z. Leoński: *Ustrój samorządu terytorialnego w RP*, Poznań 1991, s. 107.

²⁵ M. Szewczyk: *Warunki prawne stowarzyszeń*, „Wspólnota” 14 września 1991.

²⁶ Np. stowarzyszenie gmin województwa x oraz zrzeszenie wójtów, burmistrzów i prezydentów regionu y.

Świadczy jednocześnie o konieczności pogłębionych badań teoretycznych i wykorzystywaniu doświadczeń praktycznych w procesie tworzenia prawnych podstaw funkcjonowania stowarzyszeń.

Preambuła do ustawy prawo o stowarzyszeniach z 1989 roku, będącej ważnym czynnikiem ładu prawnego i społecznego w Polsce, wskazuje, że jej zadaniem jest stworzenie warunków do pełnej realizacji wolności zrzeszania się, czynnego udziału w życiu publicznym, wyrażania zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań obywateli, gwarantowanych Konstytucją oraz zgodnych z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka i Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych. Można uznać, że regulacja prawna jest zgodna z międzynarodowymi standardami, oryginalna ale nie odbiegająca od poziomu uregulowań innych państw, zarówno ujmowanych w odrębnych aktach prawnych, jak i zawartych w przepisach prawa cywilnego. Stowarzyszenia będące istotnym składnikiem życia społecznego służą ochronie i zaspokajaniu interesów poszczególnych jednostek i grup, nie tworzą jedności z aparatem państwowym powołanym do obrony interesów ogólnospołecznych mających znaczenie dla całego państwa, ale mają możliwość skutecznego nań oddziaływania. Niezależność od aparatu państwowego, umożliwiającą swobodne, mieszczące się w ramach prawa działanie, kształtowanie postaw, wymianę poglądów i wiedzy, sprzyja autentycznemu wspieraniu akceptowanych przez obywateli poczynań państwa oraz przeciwstawiania się nie akceptowanym²⁷, ale przede wszystkim służy prawidłowemu łączeniu odrębnych interesów grupowych z ogólnospołecznymi. Można przypuszczać, że odejście od rygoryzmu przepisów z 1932 roku, zniesienie ograniczeń w realizacji przysługującego każdemu człowiekowi prawa do zrzeszania się odpowiadało by profesorowi Emanuelowi Iserzonowi. Profesor widział w stowarzyszeniach wypróbowane narzędzie oddziaływania państwa na społeczeństwo, podkreślał, że mogą one łatwiej dotrzeć do wielu środowisk niż bezpośrednio aparat państwowy, ale podkreślał też²⁸, że stowarzyszenia mogą mieć wpływ na państwo, łagodzić często występującą sztywność oddziaływania organów i instytucji państwowych. Profesor Iserzon wiązał działalność stowarzyszeń z zapewnieniem wolności dla obywatela i możliwości samorealizowania się. Podkreślał jako liberał, że jedynym uzasadnieniem dopuszczenia ograniczenia wolności przez państwo jest zapobieganie szkodzeniu innym, uwypuklając wagę tolerancji w funkcjonowaniu unowocześniającego się państwa i rozwijającego się społeczeństwa, posuwając się do negowania uprawnień jednych do wychowywania drugich, najczęściej będących dorosłymi, mającymi swoje poglądy, ideały i doświadczenia życiowe²⁹ i zaznaczał, że czułym probierzem wolności jest tworzenie i funkcjonowanie stowarzyszeń, dopuszczanie ich do postępowania administracyjnego na prawach strony, podobnie jak tolerancja prawna wobec stylów życia oraz postępowania z własnym przekonaniem zarówno grup, jak i jednostek.

²⁷ E. Smoktunowicz: *Encyklopedia obywatela PRL*, Warszawa 1987.

²⁸ M. in. na seminariach magisterskich.

²⁹ Jednym z przykładów był zakaz sprzedawania dorosłym, wolnym obywatelom tzw. „świerszczyków” w ramach wychowywania społeczeństwa.

Wielka rola stowarzyszeń i ich wpływ na całokształt życia w kraju, m. in. częste realizowanie funkcji zleconych administracji państwowej lub samorządowej³⁰, czy stanowienie przepisów, które choć nie mają charakteru prawnego (nie pochodząc od organów państwowych – aczkolwiek są zgodne z prawem), opierają się przede wszystkim na autorytecie stowarzyszenia a obowiązek przestrzegania obejmuje tylko członków, posiadają określone znaczenie dla całego społeczeństwa, świadczą o ścisłym związku ich pozycji z procesem demokratyzacji. Niezależność od aparatu państwowego, wielość form oraz metod działania, ścisły związek z różnymi środowiskami, dostępność, stwarzają silne zapotrzebowanie na analizy prawne złożonej problematyki stowarzyszeń.

SUMMARY

The law concerning associations (the President's 1932 decree) binding until 1989 permitted broad interference by state administrative agencies in the activities of associations. The founding of an association could be prohibited if its activities were incompatible with law or with public interest. The decree distinguished three kinds of associations: ordinary, registered and those of public interest.

The April 7, 1989 Act, Law on Associations, restricted the supervision by state agencies and vested registration of associations in voivodeship courts. The Act defines association as a voluntary, self-governing and permanent association for non-profit purposes and distinguishes two kinds of associations: ordinary and with the status of legal entity. The Act emphasizes the freedom of founding, dissolving, joining and leaving an association. No one must be compelled to join or his right to withdraw must not be restricted. No one must bear negative consequences for belonging or not belonging to an association. Economic activity is permitted solely for the purpose of fulfilling non-profit statutory goals. The admission of economic activity and the right of communes to found associations under the 1990 Local Government Act demonstrates a definite direction of the evolution of associations. Freedom of association is guaranteed by the Constitution and the International Treaty on Civil Rights. Associations constitute an essential element of public life, they serve to protect and fulfil the interests of particular groups and individuals. Independent of state agencies, they make possible to freely develop attitudes, exchange ideas and to fulfil individual interest of citizens, which favours the combining of particular and general public interests. The many forms and methods of activity, connection with different social milieus and easy access call for a need for legal studies on the problems of associations.

³⁰ Czego przykładem mogą być wydawanie różnych kart (pływackie, rybackie) czy realizowanie określonych zadań upowszechniania kultury, sportu, szkolenia, pomocy społecznej, ochrony przyrody, zwalczania alkoholizmu, niktynizmu i narkomanii, działalności wychowawczej, opiekuńczej itd.; J. Orłowska: *Nowe prawo o stowarzyszeniach z objaśnieniami*, Warszawa 1989; J. Broń: *Prawo o stowarzyszeniach z komentarzem*, Zielona Góra 1991.

