

Eugeniusz Smoktunowicz

SPOSODY TWORZENIA I LEGALIZACJI ORGANIZACJI SPOŁECZNYCH W POLSCE

Celem artykułu jest dokonanie przekrojowego przeglądu i oceny regulacji prawnej dotyczącej tworzenia i legalizacji organizacji społecznych w Polsce w zasadzie na gruncie obowiązującego prawa. Stara się też on pokazać, choć w ograniczonym ramami artykułu zakresie, ewolucję prawa w omawianej dziedzinie.

Przyjmuję szerokie rozumienie terminu „organizacje społeczne”, obejmując nim wszystkie trwale zrzeszenia osób fizycznych, a także prawnych, złączonych wspólnym celem oraz więzią organizacyjną o charakterze demokratycznym, nie wchodzące w skład aparatu państwowego oraz nie będące spółkami prywatnymi.

Regulacja prawna dotycząca organizacji społecznych jest w Polsce bardzo obszerna i rozproszona. Korzystam tu więc z zaprezentowanej już wcześniej systematyki organizacji społecznych opartej na kryterium ich statusu prawnego, w której wyróżniam sześć grup tych organizacji: 1) partie polityczne, 2) stowarzyszenia i organizacje do nich podobne, 3) związki zawodowe i społeczno-zawodowe organizacje rolników, 4) spółdzielnie oraz spółki administracyjne i do nich zbliżone, 5) związki wyznaniowe oraz 6) samorządy.

Przegląd tej regulacji pozwala wyróżnić 9 sposobów legalizacji organizacji społecznych w Polsce w znaczeniu możliwości prawnych ich tworzenia oraz rozpoczęcia działalności.

I. Organizacje tworzone swobodnie, bez potrzeby powiadomienia jakiegokolwiek organu państwowego. Obecnie do tej grupy trzeba zaliczyć cztery rodzaje organizacji społecznych: 1) partie polityczne, 2) rady pracownicze w urzędach i innych instytucjach państwowych, 3) katolickie organizacje kościelne, 4) podobne do tych ostatnich organizacje innych związków wyznaniowych.

1. Partie polityczne po raz pierwszy w Polsce uzyskały w założeniu pełną, choć bardzo lakoniczną, regulację prawną dopiero w lipcu 1990 r.¹ Do tego czasu brak było ustawy o partiach politycznych, co w okresie II Rzeczypospolitej oznaczało pełną swobodę ich tworzenia i działalności, w okresie zaś Polski Ludowej — całkowitą blokadę możliwości zakładania partii politycznych, które nie uznawałyby kierowniczej roli PPR, a następnie PZPR.

Wspomniana ustawa nie określiła warunków założenia partii politycznej, ograniczyła się do uregulowania tylko nabycia przez partię osobowości prawnej. Można zatem wnosić, że samo założenie partii jest swobodne. Zgłoszenie partii do ewidencji, o czym dalej, jest niezbędne tylko wówczas, gdy chce ona nabyć osobowość prawną. Za taką interpretacją ustawy przemawiają następujące względy. Po pierwsze, dotychczasowy stan prawa i świadomości prawnej w naszym społeczeństwie, wyrażający się w przekonaniu, że partie polityczne powinny i mogą być zakładane swobodnie. Po drugie, zrzeszanie się zaliczane jest do wolności, jest więc przyrodzonym przymiotem obywatela. Zgodnie z pakta-
mi międzynarodowymi państwo może tę wolność ograniczyć w celu ochrony bezpieczeństwa, porządku, zdrowia, moralności i praw innych osób, musi to jednak zrobić wyraźnie. Wątpliwości w regulacji prawnej, jak w wypadku omawianej ustawy, muszą być usuwane na rzecz wolności zrzeszania się.

W regulacji tej nie można jednak nie dostrzegać niebezpieczeństw dla rozwoju demokracji. Tkwią one w możliwościach prawnych swobodnego powstawania partii tajnych i to zarówno gdy chodzi o ich skład osobowy, jak i cele oraz środki działania. Myślę, że jest to groźba na tyle poważna, iż nie należy jej bagatelizować. Warto tu skorzystać z doświadczeń innych państw, które, stojąc na gruncie wolności zrzeszania się, zakazują jednak tworzenia zrzeszeń tajnych i o charakterze paramilitarnym. Wprowadzają też powszechny obowiązek wpisywania się wszystkich zrzeszeń do rejestru, zaznaczając, że jedynym celem tego aktu jest ich ujawnienie się².

W obowiązku jawności działania każdej organizacji społecznej, a tym bardziej partii politycznej, w postaci wpisania się do jakiejś publicznie dostępnej ewidencji, nie można upatrywać jakiegokolwiek skrepowania

¹ Ustawa z 28 VII 1990 r. o partiach politycznych (Dz.U. nr 54, poz. 312).

² Tak czyni np. Konstytucja Hiszpanii z 27 XII 1978 r. (art. 22) oraz wcześniej-
sza od niej Konstytucja Republiki Włoskiej z 1947 r. (według stanu na 31 XII
1968 r.), która stanowi, że zakazane są stowarzyszenia tajne oraz takie, które dążą
do osiągnięcia, również pośrednio, celów politycznych przy pomocy organizacji
o charakterze wojskowym (art. 18).

wolności zrzeszania się. Natomiast brak takiego obowiązku jest mankamentem naszej ustawy, zawierającym groźbę pojawienia się zakłóceń w funkcjonowaniu demokracji.

2. Rady pracownicze występują w naszym prawie w dwójakim charakterze jako: a) organy samorządu pracowniczego i b) organizacje typu związków zawodowych, tworzone w urzędach i niektórych innych instytucjach państwowych przede wszystkim przez pracowników pozbawionych prawa zrzeszania się w związkach zawodowych. Przedmiotem zainteresowania w tym miejscu są wyłącznie rady pracownicze drugiego rodzaju.

Na możliwość tworzenia takich rad w jednostkach organizacyjnych resortów obrony narodowej i spraw wewnętrznych wskazuje art. 16 ustawy o związkach zawodowych (patrz przyp. 31); art. 17 zaś tejże ustawy uchyła się od uregulowania prawa zrzeszania się w związkach zawodowych pracowników urzędów państwowych, sądownictwa i prokuratury oraz organów kontroli państwowej, odsyłając uregulowanie tej kwestii do odrębnych przepisów, tzn. do ustaw regulujących status prawny pracowników tych instytucji. Natomiast wszystkie te ustawy przewidują możliwość tworzenia rad pracowniczych, jednakże z pewnymi różnicami. Ustawa o sądach powszechnych (z 20 VI 1985 r. — Dz.U. 1990, nr 23, poz. 138) nie przewiduje dla sędziów i innych pracowników sądów prawa zrzeszania się w związkach zawodowych. Za to w każdym sądzie może działać rada pracownicza, której zadaniem jest reprezentowanie wobec organów sądu interesów zawodowych i socjalnych pracowników sądowych, a także rozwijanie działalności zmierzającej do poprawy warunków bytowych, socjalnych i kulturalnych tych pracowników. Radę wybiera ogólne zebranie pracowników sądu w głosowaniu tajnym na okres 2 lat. Zasady i tryb działania rady pracowniczej oraz tryb wyboru i liczbę członków określa statut uchwalony przez radę.

Ustawa nie tylko nie wymaga rejestracji rady pracowniczej w jakimkolwiek organie państwowym, ale nawet zawiadamiania tego organu o utworzeniu rady.

Na analogicznych zasadach sytuuje rady pracownicze w prokuraturach ustawa z 20 VI 1985 r. o Prokuraturze PRL (Dz.U. nr 31, poz. 138; 1989, nr 4, poz. 24 i 1991, nr 20, poz. 12). Natomiast ustawa o pracownikach urzędów państwowych (z 16 IX 1982 — Dz.U. nr 31, poz. 214 z późniejszymi zmianami) przyznaje pracownikom tych urzędów, z wyjątkiem określonej ich grupy, prawo zrzeszania się w związkach zawodowych. Pracownicy zaś pozbawieni tego prawa, jak również inni nie zrzeszeni w związkach zawodowych, mogą tworzyć rady pracownicze.

Funkcje tych rad, jak też tryb ich zakładania, są takie same jak w sądach.

3. Katolickie organizacje kościelne. Są to dwójakiego rodzaju organizacje zrzeszające osoby należące do Kościoła: a) erygowane przez biskupa diecezjalnego lub w ramach statutów zakonnych przez wyższego przełożonego zakonnego oraz b) założone przez wiernych z udziałem proboszcza, rektora Kościoła lub przełożonego zakonnego za zezwoleniem władzy kościelnej wymienionej w pkt. 1. Celem tych organizacji jest działalność na rzecz formacji religijnej, kultu publicznego i nauki katolickiej. Działają one w ramach tych kościelnych osób prawnych, w których zostały powołane. Władze kościelne czuwają nad zgodnością działania tych organizacji z ich celami religijnymi i moralnymi.

Ustawa³ wyraźnie stanowi, że do tych organizacji nie stosuje się prawa o stowarzyszeniach, co oznacza, że mogą one powstawać swobodnie w celu realizacji zadań wynikających z misji Kościoła.

Taką formę organizacyjną mogą też przybrać organizacje, których celem jest krzewienie trzeźwości, oddziaływanie na osoby nadużywające alkoholu lub używające narkotyków oraz udzielanie pomocy ich rodzinom.

4. Organizacje innych związków wyznaniowych, mające na celu działalność na rzecz własnej formacji religijnej kultu publicznego oraz przeciwdziałania patologiom społecznym i ich skutkom, mogą być powoływane na analogicznych zasadach jak katolickie organizacje kościelne, nie przewiduje się jednak nabywania przez nie osobowości prawnej, tak jak tych pierwszych, o czym dalej⁴.

II. Organizacje, o utworzeniu których należy powiadomić określony organ państwowy lub samorząd terytorialny. Grupę tę tworzą trzy rodzaje organizacji społecznych: 1) stowarzyszenia zwykłe, 2) ochotnicze straże pożarne zakładowe, 3) katolickie organizacje kościelne ponaddiecezjalne.

1. Stowarzyszenie zwykłe w myśl prawa o stowarzyszeniach⁵ może być założone przez co najmniej 3 osoby fizyczne, mające

³ Ustawa z 17 V 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Polsce (Dz.U. nr 29, poz. 154).

⁴ Ustawa z 17 V 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. nr 29, poz. 155).

⁵ Ustawa z 7 IV 1989 r. (Dz.U. 20, poz. 104 i 1990, nr 14, poz. 86).

pełną zdolność do czynności prawnych. Powinny one uchwalić regulamin działalności i określić w nim co najmniej nazwę stowarzyszenia, jego cel, teren i środki działania oraz siedzibę. Utworzone w ten sposób stowarzyszenie nie może od razu rozpocząć swej działalności. Jego założyciele muszą najpierw o tym fakcie powiadomić na piśmie wojewodę, podając dane, które według ustawy powinny być określone w regulaminie, dane o członkach założycielach stowarzyszenia oraz imię i nazwisko przedstawiciela reprezentującego stowarzyszenie, jak też jego adres, jeżeli nie pokrywa się z siedzibą stowarzyszenia. Informacja ta ma umożliwić wojewodzie dokonanie oceny wstępnej stowarzyszenia, tzn. czy jest ono zgodne z prawem i czy członkowie założyciele spełniają wymagania określone ustawą. Jeżeli ocena ta wypadnie dla stowarzyszenia pomyślnie, wojewoda powinien niezwłocznie o tym je zawiadomić. Wówczas stowarzyszenie może rozpocząć działalność. Ten sam skutek prawny wywołuje milczenie organu przez okres 30 dni od dnia zawiadomienia go o założeniu stowarzyszenia. Jeżeli ocena wojewody jest dla stowarzyszenia niepomyślna i nie da się usunąć zastrzeżeń na drodze ewentualnego postępowania wyjaśniającego, wówczas wojewoda występuje do sądu wojewódzkiego z wnioskiem o wydanie postanowienia zakazującego założenia stowarzyszenia. Wniosek ten sąd uwzględnia, jeżeli regulamin stowarzyszenia nie jest zgodny z prawem lub członkowie nie spełniają wymagań określonych ustawą.

2. Ochotnicza straż pożarna zakładowa może być założona przez dowolną liczbę pracowników danego zakładu, gdyż ustawa⁶ nie ustala, inaczej niż dla wszystkich innych organizacji społecznych, minimalnej liczby członków założycieli. Podlega ona zgłoszeniu wójtowi lub burmistrzowi, który nie ma jednak żadnej kompetencji do zakazania utworzenia takiej organizacji. Zgłoszenie służy więc wyłącznie celom ewidencyjnym.

3. Katolicka organizacja kościelna ponaddiecezjalna może być erygowana przez Konferencję Episkopatu Polski. O tym fakcie Sekretariat Konferencji powinien powiadomić Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów⁷.

III. Organizacje, o utworzeniu których należy powiadomić właściwy organ państwowy w celu

⁶ Ustawa z VII 1975 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. nr 20, poz. 106, 1988, nr 19, poz. 132; 1989, nr 35, poz. 192 i 1990, nr 34, poz. 198, art. 25).

⁷ Ustawa powołana w przyp. 3.

uzyskania przez nie osobowości prawnej. Do grupy tej zaliczam: 1) zakony oraz 2) katolickie organizacje kościelne. Organizacje te mogą być tworzone swobodnie przez władze kościelne lub z ich udziałem, bez potrzeby powiadamiania jakiegokolwiek organu państwowego. Jednakże sam fakt utworzenia nie powoduje nabycia przez nie osobowości prawnej. Jeżeli pragną one uzyskać osobowość prawną, muszą powiadomić o tym fakcie właściwy organ państwowy. Nabycie osobowości prawnej na tej drodze oznacza proceduralne ułatwienie. Jest ono jednak zróżnicowane w stosunku do obu wymienionych tu organizacji.

1. Jeżeli chodzi o zakony w znaczeniu instytutów życia konsekrowanego zarówno zakonnych, jak i świeckich oraz stowarzyszeń życia apostołskiego, to nabywają one osobowość prawną z chwilą powiadomienia Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów. Natomiast prowincje zakonów, opactwa, klasztory niezależne i domy zakonne uzyskują osobowość prawną z chwilą zawiadomienia wojewody.

Nie dotyczy to jednak jednostki organizacyjnej zakonu, który istnieje za granicą, a dotąd nie działał w Polsce. Jego utworzenie wymaga uprzedniej konsultacji między władzami Kościoła a organami państwowymi, o czym bardziej szczegółowo w rozdz. 5.

2. Katolickie organizacje kościelne uzyskują osobowość prawną na drodze rozporządzenia Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów. Z drogi tej mogą jednakże skorzystać tylko te organizacje, które zostały erygowane przez Konferencję Episkopatu Polski lub biskupa diecezjalnego albo w ramach statutów zakonnych przez wyższego przełożonego zakonnego⁸.

Przedstawione drogi uzyskiwania osobowości prawnej przez zakony i organizacje kościelne przewiduje ustawa o stosunku państwa do Kościoła katolickiego, a więc odnoszą się wprost tylko do organizacji katolickich. Myślę jednak, że istnieją podstawy merytoryczne, a także formalne dla wykładni rozszerzającej tych przepisów, tak by odnosiły się one także, na zasadzie analogii, do innych związków wyznaniowych. Główną podstawę do tego wnioskowania widzę w przyjętej przez ustawę o gwarancjach wolności sumienia i wyznania zasadzie „równouprawnienia wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych, bez względu na formę uregulowania ich sytuacji prawnej”.

⁸ Tą drogą np. została nadana osobowość prawną Związkowi Męskiej Młodzieży Przemysłowej i Rzemieślniczej pod wezwaniem świętego Stanisława Kostki, z siedzibą w Krakowie, erygowanemu przez Przełożonego Prowincji Polski Południowej Towarzystwa Jezusowego (rozporządzenie z 23 IV 1990 r., Dz.U. nr 31, p. 188).

IV. Organizacje, które podlegają zgłoszeniu do ewidencji w celu uzyskania przez nie osobowości prawnej. Jest to grupa podobna do poprzedniej, gdyż tak jak w tamtej zgłoszenie nie jest sposobem zalegalizowania organizacji, a jedynie drogą do uzyskania przez nią osobowości prawnej. Występuje jednak między tymi grupami także różnica. Polega ona na tym, że powiadomienie właściwego organu państwowego o utworzeniu organizacji zaliczonej do poprzedniej grupy ma na celu jedynie poinformowanie tego organu o fakcie i gdy chodzi o zakony, powoduje ono od razu nabycie osobowości prawnej. Natomiast zgłoszeniu do ewidencji przyświeca cel szerszy. Nie chodzi tylko o poinformowanie organu prowadzącego ewidencję o utworzeniu organizacji, lecz o doprowadzenie tego faktu do wiadomości publicznej, ewidencja bowiem, do której organizację się wpisuje, jest jawna i dostępna każdemu.

W grupie tej znajdują się obecnie tylko partie polityczne. Ich ewidencję prowadzi Sąd Wojewódzki w Warszawie. Osobowość prawną uzyskuje partia z chwilą zgłoszenia jej do tej ewidencji.

Warto się przyjrzeć wymaganiom, jakie ustawa stawia zgłoszeniu. Otóż powinno ono zawierać: 1) nazwę i siedzibę partii, 2) sposób wyłaniania organu upoważnionego do reprezentowania partii przy czynnościach prawnych oraz 3) imiona, nazwiska i adresy oraz podpisy co najmniej 15 osób mających pełną zdolność do czynności prawnych. Zgłoszenie może zawierać również wzór symbolu (symboli) partii. Wnioskowanie *a contrario*, że zgłoszenie nie może zawierać innych danych, trzeba uznać za bezpodstawne, co więcej, z całokształtu regulacji prawnej wynika, że powinno ono zawierać ponadto co najmniej określenie celu lub celów partii oraz środków, przy pomocy których cele te partia zamierza osiągać. Sąd ten bowiem powinien ocenić, czy cele partii nie są sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i w razie podejrzenia o to wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego o wydanie orzeczenia o sprzeczności celów partii z Konstytucją.

Jak jednak sąd może dokonać takiej oceny, skoro ustawa w określeniu elementów zgłoszenia pomija cele partii. Występuje tu wyraźna sprzeczność między zadaniem sądu a obowiązkami partii dotyczącymi jej zgłoszenia do ewidencji. Sąd, jeżeli będzie chciał wykonać należycie swoją powinność, musi domagać się, by w zgłoszeniu zostały ponadto określone cele partii. Może jednak spotkać się ze strony partii z zarzutem, że wymaganie to wykracza poza regulację ustawową dotyczącą zgłoszenia. Jest to niewątpliwie poważny mankament ustawy. Myślę, że ustawie trzeba postawić następny zarzut. Dotyczy on braku jej zainteresowania dla statutu partii. Nie można znaleźć racjonalnego uzasadnienia rezygnacji z obowiązku przedstawienia przez partię swego statu-

tu, choć taki obowiązek ciąży na prawie wszystkich organizacjach społecznych. Można byłoby, oczywiście, zrezygnować z obowiązku załączania do zgłoszenia statutu, gdyby istniał obowiązek partii publikowania statutu w sposób zapewniający jego upowszechnienie w społeczeństwie, jak to np. ma miejsce w Austrii⁹. U nas jednak taki obowiązek nie został nigdy na partie nałożony. Można przypuszczać, że regulacja ta jest rezultatem pewnego rodzaju licytacji posłów i senatorów w uwalnianiu partii od obowiązków prawnych.

Trzeba zatem przypomnieć, że statut jest zbiorem elementarnych reguł porządkujących funkcjonowanie każdej organizacji społecznej, toteż obowiązek posiadania przez partię statutu w żadnej mierze nie może być traktowany jako ograniczenie wolności zrzeszania się. Co więcej, ze względu na rolę, jaką mają do odegrania partie polityczne w ustroju demokratycznym, ustawodawca powinien zatroszczyć się o to, by każda partia miała demokratyczną strukturę wewnętrzną i działalność swoją opierała o zasady demokratyczne. Nie może przecież chodzić o wszelką, bez względu na cele i metody, aktywność polityczną, lecz tylko o taką aktywność, która służy dobru ogółu, a więc przyczynia się do wyboru odpowiednich celów działania społecznego, jednoczy te działania przy pomocy środków i metod zgodnych z wyznawanymi przez społeczeństwo zasadami moralnymi oraz przeciwstawiania się złu. Szansę dla takiej aktywności politycznej daje wyłącznie oparcie jej na zasadach demokratycznych. Partia nie respektująca tych zasad, a tym bardziej nie zamierzająca ich respektować *a priori*, stanowi realne zagrożenie dla społeczeństwa i państwa, przekonująco historycznie potwierdzone. Zatem brak zainteresowania prawodawcy dla tej problematyki pomyślany być może jako poszerzanie swobody zakładania partii politycznych, w rezultacie urealniania niebezpieczeństwo pojawienia się w naszym życiu politycznym partii typu faszystowskiego¹⁰. Płynie stąd postulat nowelizacji ustawy o partiach politycznych i uregulowania podnoszonej problematyki.

Zwróćmy uwagę na inny element zgłoszenia, mianowicie na obowiązek podania „sposobu wyłaniania organu upoważnionego do reprezentowania partii przy czynnościach prawnych”. Myślę, że powinno chodzić

⁹ Austriacka ustawa z 2 VII 1975 r. o partiach politycznych zobowiązuje te partie do ogłaszania swych statutów w drukach periodycznych i przedkładania związkowemu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych.

¹⁰ Nie należałoby lekceważyć doświadczeń zachodnioeuropejskich państw demokracji parlamentarnej. Na przykład niemiecka ustawa o partiach politycznych z 24 VII 1969 r. w brzmieniu jednolitego tekstu z 1989 r. bardzo szczegółowo reguluje wymagania, jakim powinien odpowiadać statut partii. W ten sposób ustawa ta zapewnia wszystkim partiom politycznym demokratyczną strukturę wewnętrzną oraz demokratyczne zasady działania.

tu o podanie sposobu wyłaniania organu kierującego działalnością partii, a nie organu upoważnionego do reprezentowania partii przy czynnościach prawnych. Z reguły będzie to ten sam organ, ale nie zawsze. Możliwe jest przecież upoważnienie innych osób do reprezentowania partii przy czynnościach prawnych. Zapis ten jest z pewnością rezultatem cywilistycznego potraktowania partii, co nie odpowiada jej istocie.

Zgłoszenie powinno być dokonane osobiście przez trzy osoby spośród członków założycieli partii. Sąd wydaje poświadczenie zgłoszenia, które jest dowodem nabycia przez partię osobowości prawnej.

V. Organizacje, których utworzenie wymaga konsultacji z organem państwowym lub jego zgody. Są tu 2 rodzaje organizacji: 1) jednostki organizacyjne zakonu, który istnieje za granicą, oraz 2) organizacje młodzieży szkolnej w szkołach podstawowych i średnich.

1. Utworzenie jednostki organizacyjnej zakonu, który istnieje za granicą, a dotąd nie działał w Polsce, wymaga konsultacji między Sekretariatem Konferencji Episkopatu Polski a Ministrem-Szefem Urzędu Rady Ministrów.

2. Organizacje młodzieży szkolnej. Prawo o stowarzyszeniach z 1932 r. wyłączyło te organizacje spod swojego zakresu obowiązywania. Obecnie obowiązująca ustawa *expresis verbis* tego nie czyni. Zawiera jednak generalnie sformułowaną normę, że jej przepisom nie podlegają organizacje społeczne działające na podstawie odrębnych ustaw. Taką ustawę dla omawianych tu organizacji jest ustawa o rozwoju systemu oświaty i wychowania¹¹. Zaprasza ona organizacje społeczne do współdziałania ze szkołą w realizacji zadań wychowawczych na zasadach uzgodnionych z ministrem edukacji narodowej. Na tej podstawie minister wielokrotnie określał w porozumieniu z zarządami głównymi organizacji młodzieżowych zasady działania organizacji społecznych na terenie szkół. Ostatnim aktem jest przestarzałe już niewątpliwie zarządzenie ministra oświaty i wychowania z 1984 r.¹², które udostępniło wszystkie szkoły dla działalności ZHP, pozostałym zaś organizacjom ideowo-wychowawczym — tylko szkoły ponadpodstawowe.

¹¹ Ustawa z 15 VII 1961 r. (Dz.U. nr 32, poz. 160; 1971, nr 12, poz. 115; 1972, nr 16, poz. 114; 1975, nr 45, poz. 234; 1984, nr 49, poz. 253; 1989, nr 29, poz. 155 i nr 35, poz. 192 oraz 1990, nr 34, poz. 197 i 198).

¹² Z 1 II 1984 r. w sprawie współdziałania szkół z młodzieżowymi organizacjami ideowo-wychowawczymi i innymi organizacjami społecznymi (Dz.Urz. MOiW nr 2, poz. 11).

We wszystkich szkołach mogą być tworzone ognia określonych w zarządzeniu organizacji społecznych. Tworzenie tych ogniw należy do właściwych instancji tych organizacji. Muszą one jednak działać w porozumieniu z dyrektorem szkoły.

VI. Organizacje poddane rejestracji prowadzonej przez organy administracji państwowej lub samorządu terytorialnego. Grupa ta jest najobszerniejsza z dotychczas wymienionych, liczy bowiem 9 rodzajów organizacji społecznych: 1) stowarzyszenia kultury fizycznej, 2) ochotnicze straże pożarne terenowe, 3) uczelniane organizacje studenckie, 4) spółki wodne, 5) spółki leśne, 6) spółki do zagospodarowania wspólnot gruntowych, 7) zrzeszenia właścicieli i zarządców domów, 8) związki wyznaniowe oraz 9) związki komunalne.

1. Stowarzyszenia kultury fizycznej. Zostały one wyodrębnione prawnie w 1984 r.¹³ Do tego czasu należały do kategorii stowarzyszeń rejestrowanych poddanych prawu o stowarzyszeniach z 1932 r. Wyodrębnienie wyraziło się przede wszystkim w dwu zmianach dotyczących tworzenia tych organizacji: a) organem właściwym do ich rejestrowania stał się wojewoda, jeżeli stowarzyszenie swoim zakresem działania nie wykracza poza granice województwa, w pozostałych zaś wypadkach — Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki; b) odmowa wpisu stowarzyszenia do rejestru może nastąpić w dwu wypadkach, gdy założenie stowarzyszenia jest sprzeczne z prawem lub może spowodować zagrożenie bezpieczeństwa, spokoju lub porządku publicznego. W porównaniu z obowiązującym wówczas prawem o stowarzyszeniach można byłoby tu widzieć postęp, gdyż w stosunku do tych stowarzyszeń przestało obowiązywać wymaganie, by za utworzeniem stowarzyszenia przemawiały względy pożytku społecznego.

Porównanie zaś z nowym prawem o stowarzyszeniach pozwala stwierdzić, że obecnie jest to już prawo zacofane, upoważnia bowiem organy administracji państwowej do odmowy zarejestrowania stowarzyszenia nie tylko ze względu na sprzeczność z prawem, ale także na podstawie kryterium uznaniowego, jakim może być dokonana przez organ ocena, że projektowane stowarzyszenie spowoduje zagrożenie bezpieczeństwa, spokoju lub porządku publicznego. Ostrość tego zarzutu nieco łagodzi

¹³ Dokonała tego ustawa z 3 VII 1984 r. o kulturze fizycznej (Dz.U. nr 34, poz. 181, art. 59; 1988, nr 19, poz. 132; nr 41, poz. 324; 1989, nr 6, poz. 33; nr 34, poz. 181 i nr 35, poz. 192 oraz 1990, nr 34, poz. 198).

otwarta z dniem 27 V 1990 r. możliwość zaskarżenia ostatecznej decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego¹⁴.

Już tylko dla porządku trzeba przypomnieć, że do założenia stowarzyszenia kultury fizycznej wymagana jest minimalna liczba 15 członków założycieli. Muszą to być osoby posiadające pełną zdolność do czynności prawnych. Wniosek o wpis do rejestru powinien zawierać: a) nazwę stowarzyszenia, b) teren jego działania i siedzibę, c) cel działania, d) źródło finansowania działalności. Do wniosku należy dołączyć: a) protokół posiedzenia zebrania założycielskiego; b) imiona, nazwiska i adresy zamieszkania założycieli; c) listę obecności z podpisami uczestników zebrania założycielskiego; d) 4 egzemplarze statutu.

Jeżeli nie dojdzie do odmowy, organ rejestracyjny podejmuje decyzję o wpisaniu stowarzyszenia do prowadzonego przez siebie rejestru. Z chwilą wpisania do rejestru stowarzyszenie nabywa osobowość prawną.

Na tych zasadach mogą być także tworzone związki stowarzyszeń kultury fizycznej z tą różnicą, że założyć taki związek mogą co najmniej trzy stowarzyszenia. Członkostwo stowarzyszeń kultury fizycznej w takich związkach formalnie oparte jest na zasadzie dobrowolności. Określone ustawą funkcje tych związków jednakże sprawiają, że członkostwo to staje się konieczne dla tych wszystkich stowarzyszeń, które zamierzają uprawiać sport.

2. Ochotnicze straże pożarne terenowe (OSP). Do 1975 r. miały one charakter stowarzyszeń rejestrowanych. Powoływana już ustawa o ochronie przeciwpożarowej z 1975 r.¹⁵ wyłączyła te organizacje spod prawa o stowarzyszeniach, tworząc dla nich osobne podstawy prawne. Obowiązujące obecnie prawo o stowarzyszeniach odrębności tej nie zniosło, zatem OSP są zakładane i działają na podstawie ustawy o ochronie przeciwpożarowej, a nie prawa o stowarzyszeniach. Ustawa ta stanowi, że do założenia OSP niezbędna jest liczba co najmniej 10 członków założycieli, którymi mogą być wyłącznie obywatele polscy. Uchwalają oni statut, który powinien być zgodny nie tylko z ustawą, ale i ze statutem wzorcowym. Do ustalenia takiego statutu ustawa upoważniła ministra spraw wewnętrznych¹⁶.

¹⁴ Na podstawie ustawy z 24 V 1990 r. o zmianach ustawy — kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1980, nr 9, poz. 26 z późniejszymi zmianami, z najdalej idącą zmianą w 1990 r., nr 24, poz. 201).

¹⁵ Patrz przyp. 6.

¹⁶ Minister spraw wewnętrznych ustalił dwa odrębne wzorcowe statuty dla terenowej OSP i zakładowej OSP oraz zasady prowadzenia rejestru tych straży (M.P.

Ochotnicza straż podlega rejestracji prowadzonej przez wójta lub burmistrza. Wpisanie do rejestru skutkuje nabyciem przez OSP osobowości prawnej. Jednakże organ rejestrujący może odmówić zarejestrowania OSP, „jeżeli jej skład osobowy nie daje rękojmi prawidłowego działania lub należytego wykonywania obowiązków albo jeżeli na danym terenie istnieje już dostateczne zabezpieczenie przed pożarami”. To kryterium oceny wniosku o zarejestrowanie OSP ma charakter wybitnie uznaniowy i można powiedzieć, że jest wyspecjalizowaną wersją „względów pożytku społecznego” z dawnego prawa o stowarzyszeniach. Usunięcie tego ostatniego kryterium z nowego prawa o stowarzyszeniach nasuwa pytanie, czy powinna pozostać jego odmiana w odniesieniu do OSP. Szukając odpowiedzi na to pytanie, nie można pominąć dwu następujących okoliczności.

Po pierwsze, główny cel działania OSP — czynne i zorganizowane uczestnictwo w ochronie życia, zdrowia i mienia obywateli oraz majątku narodowego przed pożarami — łączy się ściśle z zadaniami samorządu terytorialnego i administracji państwowej. Po drugie, ochrona przeciwpożarowa wymaga sprawnej organizacji, a więc skoordynowanego działania wszystkich podmiotów powołanych do tej ochrony oraz wykorzystania w strukturze OSP niektórych elementów organizacji militarnych. Wydaje mi się, że te okoliczności wystarczająco uzasadniają celowość utrzymania ocenianego tu kryterium uznaniowego przy rejestracji OSP. Istniejąca obecnie możliwość zaskarżenia decyzji odmawiającej zarejestrowania OSP do Naczelnego Sądu Administracyjnego poważnie ogranicza niebezpieczeństwo ewentualnego nadużycia tego kryterium.

3. Uczelniane organizacje studenckie. Tą nazwą posługuje się ustawa o szkolnictwie wyższym z 1990 r.¹⁷, obejmując nią takie organizacje, jak: koła naukowe, artystyczne i sportowe oraz wszystkie inne organizacje studenckie o uczelnianym lub mniejszym zasięgu działania, które nie są w ścisłym znaczeniu tego słowa stowarzyszeniami ani też samorządem studenckim. W latach 1985—1990, do wejścia w życie obowiązującej obecnie ustawy, do tego rodzaju organizacji zaliczane były jedynie koła naukowe, a ponadto, ale tylko w szkołach artystycznych, koła artystyczne oraz w akademiach wychowania fizycznego — koła sportowe¹⁸. Obowiązująca ustawa odrzuciła te ograniczenia,

nr 24, poz. 166). Statuty te nie zostały jednak opublikowane w „Monitorze Polskim”, lecz wydane w formie broszury.

¹⁷ Ustawa z 12 IX 1990 r. (Dz.U. nr 65, poz. 385).

¹⁸ Takiego ograniczenia prawa studentów do zrzeszania się dokonało rozporządzenie ministra nauki i szkolnictwa wyższego z 1 X 1985 r. w sprawie zasad two-

stwarzając studentom drugą poza stowarzyszeniami, niejako konkurencyjną w stosunku do niej, drogę prawną zakładania organizacji społecznych i należenia do nich. Droga ta jest o wiele prostsza od tej pierwszej i oczyszczona prawie całkowicie z formalizmu. Ustawa ogranicza się bowiem do sformułowania kilku podstawowych zasad: a) studenci, poza uprawnieniami wynikającymi z prawa o stowarzyszeniach, mają prawo zrzeszania się w organizacjach studenckich; b) organizacje te podlegają rejestracji prowadzonej przez rektora; c) warunkiem rejestracji jest zgodność statutu (regulaminu, deklaracji założycielskiej) z przepisami ustawowymi i statutem uczelni; d) do postępowania w tych sprawach stosuje się przepisy *Kodeksu postępowania administracyjnego*, co przede wszystkim oznacza, że od decyzji rektora przysługuje odwołanie do ministra, a następnie na decyzję ostateczną — skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

4. **Spółki wodne.** Pełnią one doniosłą rolę w gospodarce wodnej, która w związku z postępującym zanieczyszczeniem wód, a jednocześnie wzrostem zapotrzebowania na wodę, staje się coraz trudniejsza¹⁹. Podstawę prawną tym organizacjom daje prawo wodne²⁰. Ich celem jest wykonywanie i eksploatacja urządzeń melioracji wodnych, zaopatrzenia w wodę, służących do odprowadzania ścieków, ochrony wód przed zanieczyszczeniem i wykorzystania substancji zawartych w ściekach, wykorzystania wody dla celów przeciwpożarowych, a także zabudowa i utrzymanie kanałów i innych zbiorników wodnych.

Członkami spółki mogą być osoby fizyczne i prawne oraz inne jednostki organizacyjne, których udział w spółce jest gospodarczo uzasadniony.

Spółka może być utworzona w dwojaki sposób: na mocy porozumienia zainteresowanych lub na podstawie decyzji kierownika urzędu rejonowego administracji rządowej ogólnej. O tym ostatnim sposobie trzeba powiedzieć w innym miejscu. Tu ograniczymy się do pierwszego sposobu.

Osoby zamierzające utworzyć spółkę wodną, których minimalnej liczby ustawa nie określa, uchwalają jej statut oraz dokonują wyboru or-

zenia, trybu rejestrowania, prowadzenia rejestru oraz zasad i trybu likwidacji kół naukowych, artystycznych i sportowych w szkołach wyższych (Dz.U. nr 45, poz. 231).

¹⁹ Historię spółek wodnych oraz problematykę prawną ich działania przedstawia R. Paczucki, *Spółki wodne*, Warszawa 1989.

²⁰ Ustawa z 24 X 1974 r. (Dz.U. nr 38, poz. 230; 1980, nr 3, poz. 6; 1983, nr 44, poz. 201; 1989, nr 26, poz. 139 i nr 35, poz. 192; 1990, nr 34, poz. 198 i nr 39, poz. 222) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 20 VII 1979 r. w sprawie spółek wodnych i ich związków (Dz.U. nr 17, poz. 109 i 1984, nr 19, poz. 87).

ganów spółki, do których wyboru powołane jest w myśl statutu walne zgromadzenie. Statut spółki powinien odpowiadać warunkom określonym w statucie wzorcowym, ustalonym przez ministra rolnictwa²¹. Podlega on zatwierdzeniu przez kierownika urzędu rejonowego administracji rządowej ogólnej. Następnie spółka zostaje wpisana do księgi wodnej, którą prowadzi wojewoda. Z tą chwilą uzyskuje ona osobowość prawną. Podzielenie spółki lub połączenie spółek może nastąpić w analogicznym trybie jak utworzenie spółki, tzn. na podstawie uchwał walnych zgromadzeń członków spółek lub decyzji kierownika urzędu rejonowego administracji rządowej. Uchwały wymagają pod rygorem nieważności zatwierdzenia przez wymieniony organ.

5. Spółki leśne. Ich celem jest wykonywanie zabiegów gospodarczych w lasach nie stanowiących własności państwa. Przewiduje je ustawa o zagospodarowaniu lasów nie stanowiących własności państwa²². Utworzenie spółki następuje na mocy uchwały większości właścicieli tych lasów, położonych na obszarze jednej lub kilku wsi bądź na terenie miasta. Uchwała ta obowiązuje wszystkich, a więc również pozostałych właścicieli lasów. Podlega ona wraz ze statutem spółki, opartym na statucie wzorcowym²³, zarejestrowaniu w urzędzie gminnym lub miejskim, przez co spółka nabywa osobowość prawną. Warto może dodać, że utworzenie spółki leśnej nie ogranicza właścicieli lasu w jego użytkowaniu, które pozostaje indywidualne.

6. Spółki do zagospodarowania wspólnot gruntowych. Przewiduje je ustawa z 1963 r.²⁴, która stanowi, że osoby uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej powinny utworzyć spółkę do sprawowania zarządu nad wspólnotą i do właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w jej skład. Utworzenie spółki następuje na drodze uchwały powziętej większością głosów uprawnionych do udziału we wspólnocie w obecności co najmniej połowy tych osób. Znaczy to, że w takim wypadku pozostałe osoby stają się członkami spółki z mocy prawa. Członkowie spółki uchwalają jej statut. Powinien on być zgodny nie tylko z ustawą, ale i ze statutem wzorcowym, którego usta-

²¹ Zarządzenie ministra rolnictwa z 25 VI 1980 r. w sprawie ustalenia wzorcowych statutów spółek wodnych i ich związków (Mon. Pol. nr 16, poz. 81).

²² Ustawa z 22 XI 1973 r. (Dz.U. nr 48, poz. 283 i 1982, nr 11, poz. 79).

²³ Zarządzenie nr 53 ministra leśnictwa i przemysłu drzewnego z 10 V 1974 r. w sprawie ustalenia wzoru statutu spółki leśnej oraz zasad tworzenia zespołów leśnych (Dz. Urz. MLiPD nr 5, poz. 34).

²⁴ Ustawa z 29 VI 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz.U. nr 28, poz. 169 i 1982, nr 11, poz. 80).

lenie ustawa zleciła ministrom rolnictwa oraz leśnictwa i przemysłu drzewnego²⁵. Określa on nazwę i siedzibę spółki, jej przedmiot działania, prawa i obowiązki członków spółki, jej organy, sposób ich powoływania i zakres działania, warunki dopuszczania do spółki posiadaczy gruntów przyległych do wspólnoty, jak też do użytkowania gruntów i urządzeń spółki przez osoby nie będące jej członkami, podział dochodów i strat, wreszcie sposób rozwiązania i likwidacji spółki.

Członkowie spółki zachowują swoje dotychczasowe udziały we wspólnocie. Jednakże bez względu na wielkość tego udziału każdy członek spółki ma prawo tylko do jednego głosu przy podejmowaniu uchwał na zebraniach jej członków. Natomiast udział w korzyściach osiągniętych przez spółkę zależy od wielkości udziału w gruntach spółki.

Statut spółki podlega zatwierdzeniu przez wójta lub burmistrza, po czym wpisaniu do prowadzonego przez niego rejestru. Z tą chwilą spółka nabywa osobowość prawną.

7. Zrzeszenia właścicieli i zarządców domów. Przewiduje je prawo lokalowe²⁶. Mogą je tworzyć właściciele i zarządcy domów nie stanowiących własności jednostek gospodarki uspołecznionej w celu utrzymania tych domów oraz lokali w należyтым stanie technicznym i sanitarnym, przeprowadzania ich remontu oraz budowy i utrzymania urządzeń służących do wspólnego użytku. Rozporządzenie wykonawcze do prawa lokalowego określa zadania zrzeszeń w 11 punktach. Jako najważniejsze z nich można tu wymienić: prowadzenie administracji domów, udział w typowaniu budynków stanowiących własność członków zrzeszenia do remontu kapitalnego ze środków państwowych, reprezentowanie interesów członków zrzeszenia w zakresie zarządu i eksploatacji nieruchomości wobec organów państwowych i samorządu terytorialnego. Zrzeszenie może być utworzone na wniosek co najmniej 30 właścicieli lub zarządców domów jednorodzinnych, małych domów mieszkalnych, domów wielomieszkaniowych lub lokali w tych domach. W mieście, a w miastach podzielonych na dzielnice — w dzielnicy, może być utworzone jedno zrzeszenie.

²⁵ Zarządzenie ministra rolnictwa oraz leśnictwa i przemysłu drzewnego z 29 IV 1964 r. w sprawie ustalenia wzoru statutu spółki dla zagospodarowania wspólnoty gruntowej (Mon. Pol. nr 33, poz. 145).

²⁶ Podstawę prawną tworzenia i działalności tych zrzeszeń stanowi art. 25 ust. 5 ustawy z 10 IV 1974 r. — Prawo lokalowe (jedn. tekst Dz.U. 1987, nr 30, poz. 165 z późniejszymi zmianami) oraz rozporządzenie ministra administracji, gospodarki terenowej i ochrony środowiska z 13 II 1983 r. w sprawie zasad tworzenia i zakres działania zrzeszeń właścicieli i zarządców domów oraz Krajowej Komisji Współpracy Zrzeszeń Właścicieli i Zarządców Domów (Dz.U. nr 11, poz. 57).

Rozporządzenie ustala następujący tryb założenia zrzeszenia. Członkowie założyciele zrzeszenia wyłaniają spośród siebie komitet założycielski, który składa do zarządu miasta wniosek o założenie zrzeszenia, załączając doń listę członków założycieli z ich podpisami i oznaczeniem miejsca położenia domów oraz projekt statutu zrzeszenia. Zarząd miejski lub burmistrz miasta, po uwzględnieniu wniosku, określa termin i miejsce zwołania zebrania organizacyjnego, na którym członkowie założyciele uchwalają statut i wybierają zarząd zrzeszenia.

Zrzeszenie i jego statut podlegają rejestracji. Organem rejestrującym jest burmistrz miasta. Prawo przewiduje też możliwość utworzenia Krajowej Komisji Współpracy Zrzeszeń Właścicieli i Zarządców Domów, jeżeli z wnioskiem o to wystąpi co najmniej połowa zarejestrowanych na terenie kraju zrzeszeń. Uchwalony przez członków założycieli statut tej Komisji podlega zatwierdzeniu przez ministra gospodarki przestrzennej i budownictwa i zarejestrowaniu w tym ministerstwie. Zarejestrowanie powoduje nabycie przez Komisję osobowości prawnej.

8. Związki wyznaniowe²⁷. Utworzenie związku wyznaniowego w znaczeniu jego legalizacji wymaga złożenia przez co najmniej 15 obywateli polskich mających pełną zdolność do czynności prawnych w Urzędzie Rady Ministrów odpowiedniej deklaracji oraz wpisania związku do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych. Deklaracja powinna zawierać: a) informację o podstawowych założeniach doktrynalnych wyznania, b) listę osób zgłaszających z podaniem imienia, nazwiska, daty urodzenia, obywatelstwa i miejsca zamieszkania każdego członka — założyciela oraz jego własnoręczny podpis, c) adres tymczasowej siedziby związku, d) statut, który powinien w szczególności określać: nazwę związku różną od nazw innych organizacji, teren działania i siedzibę władz, cele działalności i zasady ich realizacji, organy i ich kompetencje, źródła finansowania, tryb dokonywania zmian statutu, sposób rozwiązywania związku i przeznaczenia pozostałego majątku.

Jeżeli związek przewiduje tworzenie jednostek organizacyjnych zakonów lub diakonatów mających osobowość prawną, w statucie powinny być określone nazwy, zakres uprawnień i zasady tworzenia, znoszenia i przekształcania tych jednostek oraz ich organy, zakres kompetencji, sposób powoływania i odwoływania tych organów. Jeżeli związek stanowi część organizacji o zasięgu międzynarodowym, w statucie należy określić zakres i formy wzajemnych kontaktów.

²⁷ Reguluje ustawa wymieniona w przyp. 4.

Deklaracja podlega rozpatrzeniu w terminie 2 miesięcy. Jeżeli nie zawiera ona wymaganych przez ustawę informacji, Minister-Szef Urzędu Rady Ministrów wyznacza 30-dniowy termin jej uzupełnienia pod groźbą wydania decyzji odmownej po bezskutecznym upływie tego terminu. Jeżeli zawiera ona postanowienia sprzeczne z przepisami ustaw chroniących bezpieczeństwo publiczne, porządek, zdrowie lub moralność publiczną albo podstawowe prawa i wolności innych osób, organ ten wydaje decyzję o odmowie przyjęcia deklaracji. Decyzja ta, jak i odmawiająca wpisu do rejestru z powodu braku informacji, może być zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jeżeli natomiast nie występują wymienione okoliczności, zostaje podjęta decyzja o wpisie związku do rejestru²⁸. Z tą chwilą uzyskuje on osobowość prawną oraz korzysta ze wszystkich uprawnień i podlega obowiązkom określonym w ustawie. Zmiany statutu związku wpisanego do rejestru są dokonywane w trybie obowiązującym przy jego tworzeniu.

9. Związki komunalne. W zasadzie są to związki dobrowolne, które mogą tworzyć gminy w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Jednakże w określonych w ustawie wypadkach mogą być także tworzone związki obligatoryjne, o czym się mówi w rozdz. VIII.

O utworzeniu związku komunalnego decydują rady zainteresowanych gmin. O zamiarze przystąpienia do związku gmina powinna poinformować sejmik samorządowy i wojewodę. Koniecznym elementem utworzenia związku jest przyjęcie jego statutu przez rady zainteresowanych gmin bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. Ustawa określa kwestie, które muszą być w statucie unormowane, m. in. zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku oraz zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywania strat związku, a także zasady przystępowania i występowania członków oraz zasady rozliczeń majątkowych.

Związek podlega rejestracji prowadzonej przez Prezesa Rady Ministrów. Dokonuje się jej za pośrednictwem wojewody właściwego ze względu na siedzibę związku. Skutkiem zarejestrowania jest nabycie przez związek osobowości prawnej, jednakże z datą ogłoszenia jego statutu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Datą tą jest dzień wydania tego dziennika. Dokonywanie rejestracji związków komunalnych reguluje zarządzenie nr 47 Prezesa Rady Ministrów z 16 VIII 1990 r. (Mon.Pol. nr 32, poz. 266).

²⁸ Rozporządzenie Ministra-Kierownika Urzędu do Spraw Wyznań z 12 VII 1989 r. w sprawie szczegółowych zasad i sposobu prowadzenia rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych (Dz.U. nr 46, poz. 249).

VII. Organizacje poddane rejestracji sądowej. Grupę tę tworzy siedem rodzajów organizacji społecznych: 1) stowarzyszenia rejestrowane, 2) organizacje społeczne katolickie, 3) związki zawodowe, 4) związki zawodowe rolników indywidualnych, 5) społeczno-zawodowe organizacje rolników, 6) spółdzielnie, 7) niektóre samorządy.

1. Stowarzyszenia rejestrowane stanowią niewątpliwie podstawowy rodzaj organizacji społecznych. Są to dobrowolne, samorządne, trwale zrzeszenia o celach niezarobkowych. Do niedawna legalizacja ich opierała się na prawie o stowarzyszeniach z 1932 r. Odbывała się ona na drodze rejestracji prowadzonej przez terenowe organy administracji państwowej, wyposażone w prawo odmowy wpisania stowarzyszenia do rejestru nie tylko wówczas, gdy można było postawić mu zarzut sprzeczności z prawem lub stwarzania zagrożenia bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego, ale także wówczas, gdy „nie odpowiadało ono względem pożytku społecznego”. Ta wybitnie uznaniowa kompetencja administracji państwowej była szeroko przez nią wykorzystywana w okresie Polski Ludowej, zwłaszcza w latach 1949—1955, 1968—1970 oraz po wprowadzeniu stanu wojennego od 13 XII 1981 r. do tłumienia dążeń wolnościowych obywateli, m. in. do zrzeszania się. Kres temu położyło prawo o stowarzyszeniach z 1989 r.²⁹ Utrzymało ono rejestrację stowarzyszeń jako sposób ich legalizacji, ale przesunęło ją z administracji państwowej do sądów wojewódzkich. Zniosło też dotychczasowe negatywne przesłanki o charakterze uznaniowym przy tej rejestracji oraz wprowadziło szereg innych mniej spektakularnych zmian dotyczących zakładania stowarzyszeń.

Obecnie stowarzyszenie jest w zasadzie organizacją osób fizycznych. Ustawa, inaczej niż prawo z 1932 r., nie przewiduje możliwości założenia stowarzyszenia przez osoby prawne. Taką możliwość mogą jednak stwarzać ustawy szczególne. Przykładem, na razie jedynym, jest ustawa o samorządzie terytorialnym³⁰, która daje gminom prawo zakładania stowarzyszeń w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów (art. 84).

Z regulacji tej nie można jednak wyprowadzać wniosku dalej idącego, że osoby prawne nie mogą też należeć do stowarzyszeń. Wniosek taki byłby sprzeczny z zasadą wolności zrzeszania się, która może doznać ograniczenia przez ustawę, ale musi być to ograniczenie wyraźne. Ustawa nie zakazuje osobom prawnym należenia do stowarzyszeń, ogranicza tylko ich rolę do członków wspierających. Zatem osoby prawne nie

²⁹ Ustawa wymieniona w przyp. 4.

³⁰ Ustawa z 8 III 1990 r. (Dz.U. nr 16, poz. 95).

mogą zakładać stowarzyszeń, mogą natomiast być ich członkami wspierającymi. Statusu członka wspierającego ustawa nie określa, pozostawiając to statutowi stowarzyszenia. To ograniczenie zdolności prawnej osób prawnych łagodzi ich prawo zakładania związków stowarzyszeń, o czym szczegółowo dalej.

Stowarzyszenie rejestrowane mogą zatem założyć osoby fizyczne w liczbie co najmniej 15. W tym celu powinny wybrać komitet założycielski i uchwalić statut stowarzyszenia. Powinien on określać w szczególności: a) nazwę stowarzyszenia odróżniającą je wyraźnie od innych organizacji społecznych i instytucji; b) teren działania i siedzibę; c) cel lub cele stowarzyszenia i sposoby ich realizacji; d) sposób nabywania i utraty członkostwa, przyczyny utraty członkostwa oraz prawa i obowiązki członków; e) władze stowarzyszenia (walne zebranie, zarząd, komisja rewizyjna itd.), tryb dokonywania ich wyboru, uzupełniania oraz ich kompetencje; f) sposób reprezentowania oraz zaciągania zobowiązań majątkowych, a także warunki ważności jego uchwał; g) sposób załatwiania sporów wynikających w obrębie stowarzyszenia; h) sposób uzyskiwania środków finansowych oraz ustanawiania składek członkowskich; i) zasady dokonywania zmian statutu; j) sposób rozwiązania się stowarzyszenia.

Ponadto statut stowarzyszenia, które zamierza tworzyć terenowe jednostki organizacyjne, powinien określić strukturę organizacyjną i zasady tworzenia tych jednostek.

Poprzednia ustawa wymagała także, by statut określał sposób załatwiania sporów wynikających w obrębie stowarzyszenia, co najczęściej wyrażało się w statutach ustanawianiem sądów koleżeńskich; wymagała nadto określenia stosunku stowarzyszenia do związku stowarzyszeń lub innych organizacji, jeżeli zamierza ono im się podporządkować pod względem organizacyjnym lub ideowym. Obecne wyliczenie elementów statutu różni się od poprzedniego tym, że poprzedza je zwrot „w szczególności”, a więc ma ono charakter przykładowy, a nie wyczerpujący. Wobec tego nie tylko nie ma żadnych przeszkód formalnych, by statut określał także inne kwestie, a jeżeli mają one znaczenie dla należytego funkcjonowania stowarzyszenia, powinien to czynić.

Można zastanowić się nad zakresem swobody członków założycieli stowarzyszenia przy kształtowaniu jego statutu. Swobodę tę ustawa ograniczyła w odniesieniu do struktury stowarzyszenia takim postanowieniem, że w każdym stowarzyszeniu najwyższą jego władzą jest walne zebranie członków. Na jego rzecz obowiązuje domniemanie kompetencji, tzn. że w sprawach, w których statut nie określa właściwości władz stowarzyszenia, właściwe jest walne zebranie członków. W stowarzyszeniach o dużej liczbie członków statut może przewidywać zamiast walne-

go zebrania członków zebranie delegatów. Może to uczynić w sposób warunkowy, wprowadzając zastąpienie walnego zebrania członków zebraniem delegatów, jeżeli liczba członków przekroczy określoną w statucie wielkość. W takich wypadkach statut powinien określić zasady wyborów delegatów i czas trwania ich kadencji. Obligatoryjne jest też ustanowienie zarządu i organu kontroli wewnętrznej.

Poza tym statut może przewidywać inne organy i jednostki organizacyjne, np. komisje, zespoły lub rady problemowe, ośrodki szkoleniowe, zakłady określonej działalności gospodarczej i inne. Żadnych ograniczeń formalnych tu nie ma. W zasadzie swobodnie mogą być też kształtowane wszystkie pozostałe elementy statutu, o ile nie wchodzą w kolizję z przepisami tejże ustawy lub innych ustaw, zwłaszcza kodeksu karnego. Przykładem takiej kolizji z przepisami prawa o stowarzyszeniach byłoby ustanowienie bezwzględnego posłuszeństwa członków władzom stowarzyszenia, kolizji zaś z przepisami prawa karnego wybór takiego celu stowarzyszenia, który prawo to uznaje za przestępstwo.

Stowarzyszenie podlega rejestracji w sądzie wojewódzkim właściwym ze względu na siedzibę stowarzyszenia. Sąd ten ustawa nazywa „sądem rejestrowym”. W celu dokonania tej rejestracji, komitet założycielski składa do sądu w 2 egzemplarzach wnioszek o rejestrację wraz ze statutem, listą założycieli zawierającą imiona i nazwiska, datę i miejsce urodzenia, miejsce zamieszkania oraz własnoręczne podpisy założycieli, protokół z wyboru komitetu założycielskiego, a także informację o adresie tymczasowej siedziby stowarzyszenia.

Ustawa wymaga, by wniosek o zarejestrowanie stowarzyszenia sąd rozpoznał niezwłocznie, a rozstrzygnięcie podjął nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku.

Postępowanie przed sądem toczy się według przepisów kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym, z pewnymi zmianami wprowadzonymi przez prawo o stowarzyszeniach. Uczestnikiem tego postępowania może być nie tylko komitet założycielski stowarzyszenia, ale także wojewoda oraz inne podmioty zainteresowane. W celu umożliwienia tego udziału sąd rejestrowy doręcza wojewodzie odpis wniosku o rejestrację wraz ze wszystkimi załącznikami. Ma on prawo wypowiedzieć się w sprawie wniosku w terminie 14 dni, licząc od dnia jego doręczenia. Może też za zgodą sądu przystąpić do postępowania jako zainteresowany.

Jeżeli sąd rejestrowy stwierdzi, że statut stowarzyszenia jest zgodny z przepisami prawa i założyciele spełniają wymagania określone ustawą, wydaje postanowienie o zarejestrowaniu stowarzyszenia.

Jeżeli jednak kwestie te nasuwają sądowi wątpliwości i zdaniem sądu niezbędne jest dokonanie dodatkowych ustaleń, wyznacza w tym ce-

lu, przed wydaniem postanowienia o zarejestrowaniu stowarzyszenia, posiedzenie wyjaśniające, na które wzywa wszystkich uczestników postępowania. Jeżeli stowarzyszenie nie spełnia warunków określonych w ustawie, a przede wszystkim jeżeli godzi w przepisy ustaw o ochronie bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo o ochronie zdrowia bądź moralności publicznej czy też ochronie praw i wolności innych osób, sąd odmawia jego zarejestrowania. Ustawa wymaga, by postanowienie takie sąd podejmował w składzie sędziego jako przewodniczącego oraz dwóch ławników po przeprowadzeniu rozprawy.

Na postanowienie takie służy w określonych w *Kodeksie postępowania cywilnego* wypadkach rewizja.

Postanowienie sądu o zarejestrowaniu stowarzyszenia staje się prawomocne, jeżeli nie przysługuje co do niego środek odwoławczy lub inny środek zaskarżenia. Z tą chwilą stowarzyszenie uzyskuje osobowość prawną i może rozpocząć działalność. Podlega też wpisowi do rejestru stowarzyszeń, który prowadzi sąd wojewódzki. O wpisaniu stowarzyszenia do rejestru sąd zawiadamia założycieli i wojewodę, przesyłając jednocześnie temu organowi statut. Rejestry stowarzyszeń są jawne i dostępne każdemu. Każdy może też otrzymać uwierzytelnione odpisy i wyciągi z tych rejestrów.

Stowarzyszenie, którego statut przewiduje tworzenie terenowych jednostek organizacyjnych, może takie jednostki tworzyć na zasadach określonych w statucie, bez potrzeby poddawania ich osobnej rejestracji. Musi jednak zgłosić je do ewidencji wojewodzie właściwemu ze względu na ich siedzibę, podając skład zarządu i adres jednostki oraz doręczyć statut stowarzyszenia. Jeżeli statut stowarzyszenia nie przewiduje jednostek terenowych, utworzenie takiej jednostki musi być poprzedzone zmianą statutu.

Wspomniany już związek stowarzyszeń może być utworzony przez co najmniej 3 stowarzyszenia lub inne osoby prawne, z wyjątkiem osób prawnych mających cele zarobkowe. Te ostatnie mogą należeć do związku tylko w charakterze członków wspierających. Jaka jest racja tego ograniczenia, poprzednie bowiem prawo żadnych ograniczeń tego rodzaju nie wprowadzało. Warto więc przypomnieć, że kiedy w 1989 r. postanowiono zlikwidować zrzeszenia przedsiębiorstw państwowych, by przeciwdziałać praktykom monopolistycznym, niektóre z nich, np. państwowe gospodarstwa rolne, zaczęły tworzyć w to miejsce związki stowarzyszeń. Zatem pozbawienie osób prawnych, mających cele zarobkowe, prawa zakładania związków stowarzyszeń ma zapobiec wykorzystywaniu tej formy do tworzenia struktur monopolistycznych.

Poza tym do związku stowarzyszeń stosuje się odpowiednio przepisy o stowarzyszeniach rejestrowanych. A więc związek tworzy się w takim

samym trybie jak stowarzyszenie: członkowie założyciele muszą opracować i uchwalić statut, wystąpić z wnioskiem do sądu wojewódzkiego o zarejestrowanie związku. Z chwilą uprawomocnienia się postanowienia sądu o zarejestrowaniu związku nabywa on osobowość prawną i może rozpocząć działalność.

2. Organizacje społeczne katolickie. Ustawa wymieniona w przyp. 3 zapewnia osobom należącym do Kościoła swobodę zrzeszania się w celu realizacji zadań wynikających z misji Kościoła. Prawo to jest wykonywane w ramach omówionych już w rozdz. I organizacji kościelnych oraz prezentowanych tu organizacji katolickich. Ich celem może być w szczególności zgodna z nauką Kościoła działalność społeczno-kulturalna, oświatowo-wychowawcza i charytatywno-opiekuńcza, jak też: krzewienie trzeźwości, oddziaływanie na osoby nadużywające alkoholu lub używające narkotyków oraz udzielanie pomocy ich rodzinom. Do organizacji tych stosuje się prawo o stowarzyszeniach, z tym że: a) są one zakładane z aprobatą władzy kościelnej, która zatwierdza im kapelana lub asystenta kościelnego, oraz działają one w łączności z hierarchią kościelną; b) władzy kościelnej przysługuje prawo cofnięcia aprobaty; c) wystąpienie z wnioskiem do sądu o rozwiązanie stowarzyszenia wymaga uzgodnienia w Komisji Wspólnej złożonej z przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski; d) w wypadku likwidacji organizacji do jej majątku stosuje się odpowiednio przepisy o majątku zlikwidowanych kościelnych osób prawnych, chyba że statut stanowi inaczej.

3. Związki zawodowe. Obowiązująca ustawa³¹ ogranicza prawo tworzenia i zrzeszania się w związkach zawodowych do osób świadczących pracę w ramach stosunku pracy. Przejście tych osób na emeryturę lub rentę nie pozbawia je prawa należenia do związku, tak samo jak okresowe pozostawienie bez pracy w związku z jej poszukiwaniem.

Jednakże szereg grup pracowniczych określonych w ustawie z prawa tego nie może korzystać. Niektóre grupy, jak policjanci, mogą zrzeszać się tylko w jednym związku, w tym wypadku związku zawodowym policji, do którego wprawdzie stosują się przepisy ustawy o związkach zawodowych, jednakże z zastrzeżeniem, że w policji może działać tylko jeden związek zawodowy i nie ma on prawa do strajku.

³¹ Ustawa z 8 X 1982 r. o związkach zawodowych (Dz.U. 1985, nr 54, poz. 277; 1988, nr 11, poz. 84; 1989, nr 20, poz. 105; 1990, nr 30, poz. 179).

Pracownicy pozbawieni prawa zrzeszania się w związkach zawodowych mogą tworzyć rady pracownicze, których funkcje są zbliżone do funkcji związków zawodowych.

Utworzenie związku zawodowego wymaga zarejestrowania we właściwym miejscowo sądzie wojewódzkim. Ogólnokrajowe związki zawodowe, ogólnokrajowe federacje związków zawodowych oraz ogólnokrajowe federacje międzyzwiązkowe podlegają rejestracji w Sądzie Wojewódzkim w Warszawie. Dopiero z dniem zarejestrowania związek nabywa prawo do działania i osobowość prawną.

Związek może zrzeszać pracowników jednego lub wielu zakładów pracy, rodzajów zatrudnienia, gałęzi pracy lub zawodów. Ustawa pozostawia więc uznaniu samych zainteresowanych, jaki tworzony związek ma mieć zasięg podmiotowy i terytorialny. Może więc ograniczać się do jednego zakładu, ale może też mieć zasięg ogólnokrajowy, podstawą zrzeszenia może być zatrudnienie w danej branży albo rodzaj wykonywanego zawodu. Osoby zamierzające założyć związek zawodowy wybierają komitet założycielski i uchwalają statut, który powinien określać nazwę związku, jego siedzibę, terytorialny i podmiotowy zakres działania, cele związku, zasady nabywania i utraty członkostwa, prawa i obowiązki członków, strukturę organizacyjną i władze związku, tryb dokonywania ich wyboru i odwołania, źródła finansowania działalności związku, zasady uchwalania i zmiany statutu oraz sposób rozwiązania związku. Ustawa wymaga, by liczba założycieli zakładowego związku w dniu złożenia statutu do rejestracji wynosiła co najmniej 10 osób, a innego — co najmniej 30 osób. Ta ostatnia liczba powinna najpóźniej w ciągu trzech miesięcy wzrosnąć co najmniej do 50 osób, jeżeli bowiem liczba członków związku utrzyma się poniżej 50 osób dłużej niż przez trzy miesiące, sąd wykreśli związek z rejestru. Dla usunięcia ewentualnych wątpliwości trzeba dodać, że wymóg wzrostu liczby członków związku nie dotyczy związku zawodowego zrzeszającego pracowników jednego zakładu pracy. Pracownicy małych zakładów, w których stan zatrudnienia nie pozwala spełnić tego warunku, mogą utworzyć wspólną organizację związkową o charakterze międzyzakładowym. Zasady tworzenia oraz reprezentacji pracowników tych zakładów określa ogólnokrajowa organizacja międzyzwiązkowa, np. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ).

Ustawa od początku uznała werbalnie zasadę pluralizmu w tworzeniu związków zawodowych, jednakże ją unieruchomiła z jednoczesnym upoważnieniem Rady Państwa do określenia terminu, od którego może być ona stosowana. Rada Państwa z kompetencji tej nigdy nie skorzystała. Natomiast dopiero nowela do ustawy z 1989 r. będąca wynikiem Okrągłego Stołu, zasadę tę odblokowała. Zatem dopiero z chwilą wejś-

cia jej w życie, tj. od 10 IV tegoż roku można mówić o rzeczywistym wprowadzeniu tej zasady do ustawy o związkach zawodowych.

Wniosek o wpis związku do rejestru składa na piśmie organ uprawniony do jego reprezentowania. Wniosek ten powinien zawierać nazwę związku i jego siedzibę, informację o liczbie założycieli oraz podpisy członków komitetu założycielskiego lub osób upoważnionych przez komitet do dokonania czynności związanych z rejestracją.

Do wniosku należy dołączyć: a) uchwałę o założeniu związku; b) wykaz osób wchodzących w skład komitetu założycielskiego, zawierający imiona i nazwiska, miejsca zamieszkania oraz podpisy tych osób; c) statut w dwu egzemplarzach ze wskazaniem daty jego uchwalenia.

Postępowanie rejestrowe jest wolne od opłat sądowych. Toczy się ono według przepisów *Kodeksu postępowania cywilnego* o postępowaniu nieprocesowym. Ustawa zobowiązuje sąd, by sprawy te rozpoznawał niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu miesiąca od złożenia wniosku. Ma on też obowiązek pouczyć wnioskodawcę o ujawnionych wadach i brakach w składanych dokumentach oraz o przeszkodach mogących mieć wpływ na sprawność postępowania lub na merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy. Jeżeli złożony wniosek ma wady lub braki, które dadzą się usunąć, sąd wydaje postanowienie o wezwaniu do ich usunięcia i wyznacza w tym celu stosowny termin.

W dwu wypadkach sąd może odmówić rejestracji związku: a) jeżeli treść statutu wskazuje, że organizacja nie jest związkiem zawodowym w rozumieniu ustawy, i b) jeżeli postanowienia statutu są niezgodne z jej przepisami.

Brak tego rodzaju zastrzeżeń, jak też usunięcie w wyznaczonym terminie wad lub braków wskazanych przez sąd, powoduje wpisanie związku do rejestru.

4. **Związki zawodowe rolników indywidualnych.** Pierwsza polska ustawa o tych związkach została wydana w maju 1981 r.³² Dopuszczała ona zakładanie takich związków przez rolników indywidualnych prowadzących gospodarstwo oraz osoby im bliskie pracujące wraz z nimi w tym gospodarstwie. Celem tych związków była ochrona interesów ekonomicznych i socjalnych swoich członków i ich rodzin oraz rozwój produkcji rolnej. Mogły być one tworzone i rejestrowane na zasadach przewidzianych dla pracowniczych związków zawodowych, a więc sądem rejestracyjnym dla nich był Sąd Woje-

³² Ustawa z 6 V 1981 r. o związkach zawodowych rolników (Dz.U. nr 11, poz. 50); ustawa z 7 IV 1981 r. o związkach zawodowych rolników indywidualnych (Dz.U. nr 20, poz. 106).

wódzki w Warszawie. Na tej podstawie powstał Związek Zawodowy Rolników Indywidualnych „Solidarność”.

W następstwie stanu wojennego działalność jego została zawieszona. Następnie ustawa z 1982 r. o związkach zawodowych unieważniła dotychczasowe rejestracje tych związków, nie przewidując możliwości zakładania na nowo takich związków. Możliwość taką stworzyła dopiero ustawa z 1989 r., wydana w wyniku obrad Okrągłego Stołu³³. Celem działania tych związków jest ochrona praw i interesów zawodowych rolników indywidualnych.

Prawo utworzenia związku ustawa przyznaje, tak samo jak poprzednia, rolnikom prowadzącym gospodarstwo oraz osobom im bliskim pracującym wraz z nimi w tym gospodarstwie. Członkiem założycielem może być tylko osoba pełnoletnia, mająca pełną zdolność do czynności prawnych, natomiast prawo należenia do związku służy także osobom niepełnoletnim, np. dzieciom rolnika prowadzącego gospodarstwo, wykonującym pracę w tym gospodarstwie.

Ustawa wymaga, by liczba rolników członków założycieli związku w dniu złożenia statutu do rejestracji nie była mniejsza niż 30 osób. Jeżeli ma to być związek o ogólnokrajowym zakresie działania, to ustawa wprowadza dodatkowy warunek, że członkowie założyciele muszą zamieszkiwać w co najmniej 25 województwach. Z drugiej strony ustawa pomniejsza wymagania co do minimalnej liczby członków założycieli do 10 osób w stosunku do związku zrzeszającego tylko rolników mających miejsce zamieszkania w jednej wsi. Inaczej niż w odniesieniu do związków zawodowych nierolniczych, ustawa nie wymaga, by liczba członków utworzonego związku w określonym czasie wzrosła.

Tryb tworzenia omawianych związków jest wzorowany na trybie tworzenia związków zawodowych nierolniczych. Zatem rolnicy zamierzający utworzyć swój związek powinni wybrać komitet założycielski i uchwalić statut, który powinien określać te same kwestie, co statut związku zawodowego nierolniczego. Następnie należy skierować do sądu rejestrowego wniosek o wpisanie związku do rejestru. Sądem tym jest sąd wojewódzki właściwy ze względu na siedzibę związku, z wyjątkiem związków o ogólnokrajowym zakresie działania, dla których sądem właściwym jest Sąd Wojewódzki w Warszawie. Z dniem wpisania do rejestru związek nabywa osobowość prawną oraz prawo do działania.

5. Społeczno-zawodowe organizacje rolników. Do maja 1981 r. były one zakładane jako stowarzyszenia. Ustawa

³³ Ustawa z 6 V 1981 r. o rejestracji kółek rolniczych oraz związków kółek i organizacji rolniczych (Dz.U. nr 11, poz. 51).

z 1981 r.³⁴ rejestrację tych organizacji przesunęła do sądów powszechnych, nie podważając jednak ważności dotychczasowych rejestracji. Rejestracja nowo powstających organizacji odbywała się w trybie przewidzianym dla pracowniczych związków zawodowych z tą różnicą, że właściwość sądów była zróżnicowana w zależności od przestrzennego zakresu działania tych organizacji: dla kółek rolniczych i ich gminnych związków sądami rejestracyjnymi były sądy rejonowe, dla związków wojewódzkich — sądy wojewódzkie, a dla Centralnego Związku Kółek i Organizacji Rolniczych — Sąd Wojewódzki w Warszawie.

Obowiązująca ustawa o społeczno-zawodowych organizacjach rolników z 1982 r. zachowała wieloszczeblową strukturę tych związków. Składają się na nią: a) kółka rolnicze, b) koła gospodyń wiejskich, c) rolnicze zrzeszenia branżowe i ich związki, d) związki organizacji rolniczych: gminne, wojewódzkie oraz Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych.

Ad a) Kółko rolnicze jest podstawową organizacją społeczno-zawodową rolników indywidualnych. Terenem jego działania może być jedna bądź więcej sąsiadujących ze sobą wsi. Może nim być także miasto. Członkiem kółka może być osoba prowadząca gospodarstwo rolne, pełnoletni członek jej rodziny pracujący w tym gospodarstwie, a także osoba, która przekazała gospodarstwo rolne za emeryturę lub rentę. Statut kółka może dopuszczać do członkostwa także inne osoby związane bezpośrednio charakterem swojej pracy z rolnictwem.

Utworzyć kółko może co najmniej 10 osób, w tym nie mniej niż 8 prowadzących gospodarstwo rolne. Osoby te wybierają spośród siebie komitet założycielski oraz uchwalają statut kółka. Powinien on określać: nazwę i siedzibę kółka, podmiotowy i terytorialny zakres jego działania, cele i zadania kółka oraz środki ich realizacji, zakres i przedmiot działalności gospodarczej, sposób wstępowania i występowania członków oraz utraty członkostwa, prawa i obowiązki członków, sposób ustanawiania składek członkowskich, strukturę organizacyjną kółka, organy kółka, ich kompetencję, okres kadencji, warunki podejmowania i ważności uchwał organów kółka, sposób reprezentowania kółka na zewnątrz, jego majątek oraz sposób zaciągania przez kółko zobowiązań majątkowych, zasady podziału nadwyżki z prowadzonej działalności gospodarczej, sposób zmiany statutu oraz tryb likwidacji kółka.

Kółko i jego statut podlegają rejestracji w sądzie rejonowym³⁵. Re-

³⁴ Ustawa z 8 X 1982 r. (Dz.U. nr 32, poz. 217).

³⁵ Rozporządzenie ministra sprawiedliwości z 30 XII 1982 r. w sprawie postępowania dotyczącego rejestracji społeczno-zawodowych organizacji rolników (Dz.U. nr 45, poz. 302).

jestracji podlegają także wszystkie zmiany statutu. Z chwilą dokonania rejestracji nabywa ono osobowość prawną. Za czynności dokonane w imieniu kółka przed jego rejestracją członkowie komitetu założycielskiego odpowiadają wobec osób trzecich solidarnie, po rejestracji zaś — odpowiada kółko.

Ad b) Koło gospodyń wiejskich jest wyodrębnionym organizacyjnie ogniwem kółka rolniczego i ma swoją reprezentację we wszystkich statutowych jego organach. Działa ono na podstawie uchwalonego przez siebie regulaminu. Natomiast we wsiach, w których nie istnieją kółka rolnicze, mogą być zakładane koła gospodyń wiejskich jako samodzielne organizacje, działające na podstawie regulaminu zarejestrowanego w wojewódzkim związku organizacji rolniczych. Ustawa nie określa liczby członkiń, które mogą założyć koło gospodyń wiejskich. Sądzę, że w tej sytuacji można byłoby przyjąć liczbę trzech członkiń jako minimalną do założenia koła, jest bowiem najmniejszą liczbą członków założycieli organizacji społecznej wymaganą przez przepisy prawa, np. prawa o stowarzyszeniach dla stowarzyszeń zwykłych. Przykładowy regulamin koła gospodyń wiejskich z 1983 r. przyjmuje jednak liczbę minimalną 10 kobiet do zorganizowania koła, a więc taką samą liczbę, jak do założenia kółka rolniczego.

Ad c) Rolnicze zrzeszenie branżowe jest organizacją rolników specjalizujących się w produkcji roślinnej lub zwierzęcej. Ustawa nie ogranicza terenu jego działania. Może nim być jedna bądź więcej wsi, gmina lub większa ich liczba, a także jedno lub więcej województw.

Do rolniczych zrzeszeń branżowych odnoszą się przepisy określające osoby, które mogą należeć do kółka rolniczego. Członek zrzeszenia może być równocześnie członkiem kółka rolniczego. Nie ma również żadnych przeszkód prawnych, by mógł należeć do dwóch lub więcej zrzeszeń branżowych. Ustawa, podobnie jak w stosunku do kół gospodyń wiejskich, nie określa liczby członków, którzy mogą założyć zrzeszenie. W odróżnieniu jednak od tamtej regulacji stanowi, że w sprawach nie uregulowanych w danym rozdziale do tych zrzeszeń stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące kółek rolniczych. Można byłoby więc uznać, że w ten sposób nastąpiło rozciągnięcie na rolnicze zrzeszenia branżowe przepisu ustalającego minimalną liczbę członków założycieli kółka rolniczego. Rozumowanie to ma jednak dwa słabe punkty. Wyprowadzony tą drogą wniosek powoduje ograniczenie prawa zrzeszania się; wszelkie zaś ograniczenia tej wolności muszą być wyraźne, nie mogą być formułowane na drodze wykładni rozszerzającej. Można powiedzieć, że gdyby ustawodawca chciał ograniczyć tworzenie takich zrzeszeń do wypadków zespolenia się co najmniej 10 członków, uczyniłby to przez wyraźne

odesłanie do art. 17, który ustala taki wymóg w odniesieniu do kółek rolniczych, tak jak odesłał do art. 15 ust. 3 i 4. Tego jednak nie uczynił. Myślę, że także wykładnia celowościowa przemawia za ułatwieniami w zakładaniu takich organizacji, które mogą przyspieszać wdrażanie osiągnięć naukowych i dobrych doświadczeń w rolnictwie. Sądzę zatem, że nie ma przeszkód prawnych do założenia rolniczego zrzeszenia branżowego przez co najmniej trzech członków.

Członkowie założyciele zrzeszenia powinni ustalić statut oraz dokonać jego rejestracji w sądzie rejonowym. Z chwilą dokonania rejestracji nabywa ono osobowość prawną.

Podobnie jak kółko rolnicze, może ono zrzeszać się w związku analogicznych zrzeszeń branżowych. Jeżeli do takiego związku nie przystąpi, ma obowiązek należenia do właściwego krajowego związku branżowego.

Związki rolniczych zrzeszeń branżowych zespalają wyspecjalizowane w określonej bądź w pokrewnej gałęzi produkcji rolnicze zrzeszenia branżowe. Teren działania tych związków nie jest ograniczony. Uznaniu zainteresowanych zrzeszeń pozostawiona jest też sprawa szczeblowości tych związków. Natomiast z ustawy pośrednio wynika (art. 26), że powinny być tworzone krajowe zrzeszenia branżowe, które z kolei mogą zrzeszać się w Krajowym Związku Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych. Do związków tych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące gminnych i wojewódzkich związków organizacji rolniczych.

Ad d) Gminne i wojewódzkie związki organizacji rolniczych są dobrowolnymi, niezależnymi i samorządnymi zrzeszeniami. Ich członkami mogą być kółka rolnicze, koła gospodyń wiejskich, rolnicze zrzeszenia branżowe, spółdzielnie kółek rolniczych, spółdzielcze gospodarstwa rolne oraz inne społeczne i gospodarcze organizacje rolników indywidualnych. Za najważniejszych członków tych związków ustawa traktuje kółka rolnicze, gdyż założenie związku gminnego uzależnia tylko od liczby kółek rolniczych jako członków założycieli. Z inicjatywą założenia takiego związku mogą wystąpić co najmniej trzy kółka rolnicze, a związku wojewódzkiego — co najmniej pięć gminnych związków.

Ad e) Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych stanowi naczelną reprezentację rolników indywidualnych. Zrzesza on obligatoryjnie kółka rolnicze oraz gminne i wojewódzkie związki organizacji rolniczych, a na zasadzie dobrowolności krajowe związki rolniczych zrzeszeń branżowych i innych organizacji rolników. Działa on na podstawie statutu uchwalonego przez krajowy zjazd delegatów organizacji w nim zrzeszonych. Statut ten pod-

lega rejestracji w Sądzie Wojewódzkim w Warszawie. Krajowy Związek jest przede wszystkim organem lustracyjnym organizacji w nim zrzeszonych. Lustracja obejmuje badanie wszystkich rodzajów działalności tych organizacji pod względem legalności, celowości, gospodarności i rzetelności.

6. Spółdzielnie. Według definicji ustawowej spółdzielnia jest dobrowolnym i samorządnym zrzeszeniem o nieograniczonej liczbie członków i zmiennym funduszu udziałowym, prowadzącym działalność gospodarczą, kierując się potrzebami zrzeszonych członków, jak również działalność społeczno-wychowawczą dla stałego podnoszenia materialnego i kulturalnego poziomu życia i świadomości społecznej swych członków oraz dla dobra Rzeczypospolitej³⁶.

Spółdzielnie mogą założyć osoby fizyczne lub prawne. Na równi z osobami prawnymi ustawa traktuje partie polityczne nie mające osobowości prawnej. Do założenia spółdzielni przez osoby fizyczne ustawa wymaga co najmniej 10 członków założycieli, jednakże statut może tę liczbę powiększyć. Jest to więc liczba minimalna. Osoby prawne już w liczbie 3 mogą założyć spółdzielnię, której członkami w myśl statutu będą wyłącznie osoby prawne.

Ustawa nie ustosunkowuje się wyraźnie do sytuacji, gdy członkowie założyciele mają charakter mieszany, tzn. część członków stanowią osoby fizyczne, część zaś osoby prawne. Sądzę, że w takiej sytuacji mają zastosowanie przepisy o zakładaniu spółdzielni przez osoby fizyczne, tzn. liczba członków założycieli musi wynosić co najmniej 10 osób.

Przepisy szczególne dotyczące rolniczych spółdzielni produkcyjnych organiczają członkostwo tych spółdzielni do osób fizycznych, a ponadto wymagają, by co najmniej 5 członków założycieli było właścicielami lub posiadaczami samoistnych gruntów rolnych.

Ustalony przez ustawę tryb zakładania spółdzielni jest następujący: osoby zamierzające założyć spółdzielnię uchwalają jej statut, potwierdzając jego przyjęcie przez złożenie pod nim swoich podpisów, oraz dokonują wyboru organów spółdzielni, których wybór w myśl statutu należy do kompetencji walnego zgromadzenia lub komisji organizacyjnej w składzie co najmniej 3 osób.

Dawniej zarząd lub komisja organizacyjna musiała się zwrócić do właściwego centralnego związku o wydanie oświadczenia o celowości założenia spółdzielni, bez którego nie można było spółdzielni zarejestrować.

³⁶ Ustawa z 16 IX 1982 r. — Prawo spółdzielcze (Dz.U. nr 30, poz. 210 i 1983, nr 39, poz. 176, 1986, nr 39, poz. 192; 1987, nr 33, poz. 181; 1988, nr 41, poz. 324; 1989, nr 3, poz. 12 i nr 6, poz. 53 oraz 1990, nr 6, poz. 36 i 37).

wać. Do 1982 r. wydanie oświadczenia zależało od swobodnego uznania centralnego związku i terenowego organu administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, z którym centralny związek miał się w tych sprawach porozumiewać. Od wejścia w życie ustawy z 1982 r. oświadczenie o celowości założenia spółdzielni wydawał centralny związek po zasięgnięciu opinii terenowego organu administracji państwowej. Kompetencja ta przestała być uznaniowa, gdyż ustawa dopuściła odmowę wydania oświadczenia o celowości tylko wówczas, gdy z oceny możliwości gospodarczych zakładanej spółdzielni wynikało, że nie będzie ona mogła realizować zamierzonych celów. Ale nawet i wówczas zarząd spółdzielni mógł wystąpić do sądu z wnioskiem o zarejestrowanie spółdzielni i w takim wypadku sąd oceniał, czy ta przesłanka negatywna w postaci niemożności realizowania przez spółdzielnię jej celów w rzeczywistości ma miejsce. Mógł nie podzielić stanowiska centralnego związku i wpisać spółdzielnię do rejestru.

Mimo ograniczenia uznaniowego charakteru oświadczenia o celowości założenia spółdzielni oraz poddania kontroli sądowej zasadności odmowy jego wydania, nadal odgrywało ono rolę istotnego hamulca w zakładaniu spółdzielni. Toteż nowelizacja prawa spółdzielczego z 1987 r. zniosła wymóg uzyskania oświadczenia o celowości, a tym samym usunęła resztki instytucji, którą można byłoby nazwać koncesjonowaniem przez centralne związki zakładania spółdzielni. Od tego czasu zarząd spółdzielni występuje bezpośrednio do sądu rejestrowego, którym jest sąd rejonowy właściwy ze względu na siedzibę spółdzielni, z wnioskiem o wpisanie jej do rejestru spółdzielni i ich związków. Do wniosku powinny być dołączone 2 odpisy statutu, odpisy dokumentów stwierdzających wybór zarządu i rady oraz inne dokumenty, których złożenia wymagają przepisy szczególne.

Statut jest podstawowym aktem prawnym spółdzielni, ustalonym przez członków założycieli. Jego charakter prawny jest w literaturze sporny. Część autorów uważa, że statut jest umową prawa cywilnego o charakterze otwartym, do której mogą przystępować nowi członkowie³⁷, część zaś traktuje statut jako akt normatywny szczególnego rodzaju ustanawiany z upoważnienia ustawy³⁸.

Ustawa wyznacza treść statutu przez wskazanie kwestii, które statut powinien uregulować oraz ustalenie zasad, na których ta regulacja

³⁷ Najbardziej zdecydowanym przedstawicielem tego kierunku jest S. Grzybowski, *Prawo spółdzielcze w systemie porządku prawnego*, Warszawa 1976, s. 84 i n.

³⁸ Por. B. Słotwiński, *Zagadnienia prawne samorządu spółdzielni*, Warszawa 1973, s. 96—110.

ma się opierać. Niektóre kwestie członkowie spółdzielni mogą uregulować w statucie całkowicie swobodnie. Zakres tej swobody został przez ustawę poważnie rozszerzony przez wykluczenie statutów wzorcowych oraz pozbawienie centralnych związków kompetencji do ustalenia zasad do statutów.

Sąd rejonowy ocenia, czy statut jest zgodny z przepisami prawa, a w razie pozytywnej oceny postanawia o wpisaniu spółdzielni do rejestru³⁹. Z chwilą wpisania do rejestru nabywa ona osobowość prawną.

Jednym ze skutków tego jest domniemanie powszechnej znajomości danych wpisanych do rejestru.

7. Niektóre samorządy. Zdecydowana większość samorządów należy do następnej grupy, tzn. do organizacji tworzonych przez prawodawcę. Jednakże w 1990 r. zostały wydane trzy ustawy, które odstąpiły od powołania samorządów, ograniczając się tylko do stworzenia podstaw prawnych do powołania takich samorządów przez samych zainteresowanych. Wszystkie te samorządy zostały oparte na zasadzie dobrowolności członkostwa, co dla tego rodzaju organizacji jest ewenementem. Tą drogą zostały kreowane następujące samorządy: a) rzemieślniczy, b) handlu i usług, c) transportowców, d) innych podmiotów gospodarczych, e) gospodarczy. Ponadto ustawa o samorządzie terytorialnym z 8 III 1990 r. (Dz.U. nr 16, poz. 95 z późniejszymi zmianami, które nie dotyczyły jednak omawianej instytucji) stworzyła podstawy prawne do kreowania, także na zasadzie dobrowolności, związków komunalnych. Większość z nich, a ściślej mówiąc pierwsze cztery, powstały na skutek przekształcenia się istniejących dotąd samorządów, które zostały zniesione ustawą o działalności gospodarczej⁴⁰. Zupełnie nowymi samorządami są więc tylko związki komunalne i samorządy gospodarcze.

Ad a) Samorząd rzemieślniczy. Samorząd o tej nazwie należy do najstarszych samorządów zawodowych. Jego początki sięgają średniowiecza. Do wejścia w życie wspomnianej ustawy o działalności gospodarczej samorząd rzemieślniczy był z woli ustawy obligatoryjną organizacją zawodową rzemieślników. Ustawa ta przyznała wszystkim podmiotom gospodarczym, a więc i rzemieślnikom, prawo zrzeszania się na zasadzie dobrowolności w organizacjach gospodarczych, samorządowi rzemieślniczemu zaś pozwoliła na przekształcenie się w taką organizację pod groźbą jego likwidacji, jeżeli to przekształcenie nie nastąpi w terminie 12 miesięcy od wejścia w życie ustawy. Przed upływem tego

³⁹ Zasady prowadzenia rejestru reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z 14 III 1983 r. w sprawie rejestru spółdzielni (Dz.U. nr 20, poz. 87).

⁴⁰ Ustawa z 23 XII 1988 r. (Dz.U. nr 41, poz. 324).

terminu, 22 III 1989 r. została wydana ustawa o rzemiośle⁴¹. Dała ona podstawę prawną do utworzenia nowej struktury samorządu rzemieślniczego zarówno na drodze przekształcenia się jednostek organizacyjnych dotychczasowego samorządu, jak i zakładania nowych organizacji. Przyjęta, a można byłoby powiedzieć ściślej, zaproponowana przez ustawę struktura nowego samorządu rzemiosła jest prawie taka sama jak dotychczasowego. Jest więc ona 3-stopniowa. Na pierwszym, podstawowym stopniu znajdują się cechy i spółdzielnie rzemieślnicze, na drugim — izby rzemieślnicze, na trzecim — Związek Rzemiosła Polskiego, zamiast dotychczasowego Centralnego Związku Rzemiosła. Ustawa wprowadzie dopuszcza możliwość tworzenia także innych jednostek, to jednak uważam za mało prawdopodobne wykorzystanie tej możliwości prawnej w celu utworzenia dodatkowego stopnia w tej organizacji samorządu rzemiosła. Zmienił się natomiast zasadniczo charakter powiązań tych organizacji ze sobą. Dotychczasowe cechy z mocy prawa były członkami izb rzemieślniczych, a te — Centralnego Związku Rzemiosła. Obecnie wszystkie te organizacje są dobrowolne.

Samorząd rzemiosła ustawa nazywa związkiem pracodawców. Jest on niezależny w wykonywaniu swych zadań i podlega tylko przepisom ustawy. Do jego najważniejszych zadań ustawa zalicza rozwijanie działalności społeczno-gospodarczej rzemiosła, udzielanie pomocy zrzeszonym rzemieślnikom, reprezentowanie ich interesów wobec organów państwowych, organizacji społecznych i innych podmiotów, a także uczestniczenie w kształceniu kadr dla rzemiosła.

Cech jako podstawowe ogniwo w strukturze samorządu rzemiosła ma przede wszystkim utrzymywać więzi środowiskowe i postawy zgodne z zasadami etyki i godności zawodu, prowadzić na rzecz członków działalność społeczno-organizacyjną, kulturalną, oświatową i gospodarczą oraz reprezentować ich interesy, zwłaszcza wobec organów administracji publicznej.

Jak już wspomniałem, cechy mogły powstać na drodze przekształcenia się istniejących organizacji rzemieślniczych, z reguły dotychczasowych cechów. Mogą być też tworzone „w trybie inicjatywy założycielskiej” przez co najmniej 10 członków założycieli. Uchwalają oni statut i dokonują rejestracji cechu w sądzie rejonowym, właściwym ze względu na siedzibę cechu. Z chwilą wpisania do rejestru cech uzyskuje osobowość prawną i może rozpocząć działalność⁴².

⁴¹ Dz.U. nr 17, poz. 92.

⁴² Rozporządzenie ministra sprawiedliwości z 27 V 1989 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia rejestrów cechów, izb rzemieślniczych oraz Związku Rzemiosła Polskiego (Dz.U. nr 35, poz. 176).

Izby rzemieślnicze, podobnie jak cechy, powstały na drodze przekształcenia się dotychczasowych izb rzemieślniczych. Mogą być też zakładane nowe izby przez cechy w liczbie co najmniej pięciu. Podlegają rejestracji w sądzie wojewódzkim właściwym dla siedziby izby.

Związek Rzemiosła Polskiego powstał na drodze przekształcenia się istniejącego dotychczas Centralnego Związku Rzemiosła. Nie jest on jednak organizacją obligatoryjną jak jego poprzednik. Niezależnie od tej drogi przekształcania się, ustawa przewidziała możliwość utworzenia Związku Rzemiosła Polskiego z inicjatywy co najmniej 10 izb i spółdzielni rzemieślniczych oraz cechów ogólnopolskich, które zadeklarują członkostwo w tym związku jako ogólnopolskiej organizacji.

Ad b) Samorząd handlu i usług. Nosił on przedtem nazwę samorządu nieuspołecznionego handlu i usług i był powołany ustawą z 1974 r., która została następnie poddana dwóm nowelizacjom, w 1982 i 1983 r. Zachowała ona istniejące już wcześniej wojewódzkie zrzeszenia prywatnego handlu i usług oraz Naczelną Radę Zrzeszeń Prywatnego Handlu i Usług jako organizacje społeczno-zawodowe osób prowadzących działalność gospodarczą. Należenie tych osób do zrzeszenia było obowiązkowe. Odnosiło się to także i do osób prowadzących działalność gospodarczą inną niż handel i usługi na podstawie uprawnień wydanych z mocy odrębnych przepisów, z wyjątkiem rzemiosła.

Wspomniana już ustawa z grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej uchyliła omawianą ustawę o wykonywaniu handlu oraz niektórych innych rodzajów działalności..., co oznaczało usunięcie podstaw prawnych dla dotychczasowego samorządu tych podmiotów gospodarczych. Ustawa potraktowała ten samorząd tak samo jak samorząd rzemieślniczy, tzn. pozwoliła zrzeszeniom prywatnego handlu i usług oraz Naczelnej Radzie tych zrzeszeń przekształcić się w ciągu 1989 r. w organizacje podmiotów gospodarczych oparte na zasadzie dobrowolności członkostwa. Kilka miesięcy później, 30 V 1989 r., została wydana ustawa o samorządzie zawodowym niektórych podmiotów gospodarczych⁴³, która w miejsce omawianego tu samorządu oraz wydzielonego zeń w 1983 r. samorządu prywatnego transportu przewidziała możliwość utworzenia co najmniej 3 rodzajów zawodowych samorządowych organizacji: zrzeszeń handlu i usług, zrzeszeń transportu, innych organizacji podmiotów gospodarczych. Wszystkie one zostały oparte na zasadzie dobrowolności. Ich zadaniem jest przede wszystkim utrwalanie więzi środowiskowych, postaw zgodnych z zasadami etyki i godności zawodu, a także prowadzenie na rzecz członków działalności kulturalnej, oświatowej i socjalnej,

⁴³ Dz.U. nr 35, poz. 195.

zakładanie i prowadzenie kas oraz funduszków zapomogowo-pożyczkowych, jak też reprezentowanie interesów członków samorządu.

Zrzeszenie może być utworzone, jeżeli z taką inicjatywą wystąpi co najmniej 50 osób prowadzących działalność gospodarczą w zakresie handlu, gastronomii i usług albo prowadzących inne rodzaje działalności, z wyjątkiem zrzeszenia transportu, do którego utworzenia ustawa wymaga 200 osób. Zebranie członków lub delegatów uchwała statut zrzeszenia. Powinien on co najmniej określać: zakres i zasięg działania zrzeszenia, jego zadania, organy oraz zakres i tryb ich działania, prawa i obowiązki członków oraz źródła finansowania działalności statutowej.

Zrzeszenie i jego statut podlegają rejestracji w sądzie rejonowym. Z chwilą wpisania do rejestru zrzeszenie uzyskuje osobowość prawną⁴⁴.

Zrzeszenia mogą powoływać ogólnokrajowe reprezentacje. Ustawa, inaczej niż w odniesieniu do samorządu rzemieślniczego, nie określa nazw tych reprezentacji, odsyłając te kwestie do ich statutow. Uzależnienia natomiast utworzenie takiej reprezentacji od wystąpienia z odpowiednią inicjatywą co najmniej 10 zrzeszeń.

Ad c) Samorząd transportowców został w 1983 r. wydzielony z samorządu prywatnego handlu i usług i dotychczas działał na tych samych zasadach, co ten ostatni. W skład jego struktury wchodziły zrzeszenia transportu prywatnego i Naczelna Rada Transportu Prywatnego. Wymieniona już wcześniej ustawa o działalności gospodarczej pozwoliła temu samorządowi, podobnie jak samorządowi handlu i usług, przekształcić się w ciągu 12 miesięcy w samorząd transportowców, a ustawa o samorządzie zawodowym niektórych podmiotów gospodarczych przewidziała także możliwość swobodnego zakładania zrzeszeń transportu jako organizacji samorządowych. Mogą być one zakładane i działać na takich samych zasadach jak zrzeszenia handlu i usług. Jedyna różnica między tymi samorządami dotyczy minimalnej liczby członków założycieli. Jak już wspomniałem, dla zrzeszeń transportu wynosi ona 200 osób. Jest to największa liczba ustalona przez prawo polskie jako warunek utworzenia organizacji społecznej, czterokrotnie wyższa od minimalnej liczby dla zrzeszeń handlu i usług lub od docelowej minimalnej liczby związku zawodowego.

Ad d) Samorzady innych podmiotów gospodarczych. Tworzenie tych samorządów oraz zasady ich działania reguluje powoływana już ustawa z 30 V 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych podmiotów gospodarczych. Chodzi tu o te podmioty, z reguły osoby fizyczne, które prowadzą działalność gospodarczą inną niż handel

⁴⁴ Sposób prowadzenia rejestru reguluje rozporządzenie ministra sprawiedliwości z 30 VIII 1989 r. (Dz.U. nr 51, poz. 195).

i usługi oraz transport. Do 1989 r. były one obligatoryjnie członkami zrzeszeń prywatnego handlu i usług. Wymieniona ustawa pozwala na utworzenie w miejsce tych zrzeszeń wielu samorządów skupiających osoby o węższej specjalizacji zawodowej niż czyniły to zrzeszenia. Pozwala to na precyzyjniejsze artykułowanie interesów tych grup zawodowych.

Pierwszą drogą powstania takich samorządów, otwartą do końca roku 1989, było przewidziane wymienioną ustawą z 1988 r. o działalności gospodarczej przekształcenie się dotychczasowych zrzeszeń prywatnego handlu i usług w nowe samorzady oparte na dobrowolności członkostwa. Druga droga to zakładanie przez zainteresowanych nowych tego rodzaju organizacji. Odbywa się to na takich samych zasadach jak tworzenie zrzeszeń handlu i usług. Przedstawiona charakterystyka tych zasad odnosi się zatem i do omawianych tu samorządów.

Ad e) Samorząd gospodarczy. Jednostkami organizacyjnymi tego samorządu są izby gospodarcze. Podstawę prawną dla nich daje ustawa z 30 V 1989 r. o izbach gospodarczych⁴⁵. Zrzeszać się w nie mogą wszystkie podmioty prowadzące działalność gospodarczą, z wyjątkiem osób fizycznych prowadzących taką działalność jako uboczne zajęcie zarobkowe. Izba reprezentuje interesy gospodarcze zrzeszonych w niej podmiotów w zakresie ich działalności wytwórczej, handlowej, budowlanej lub usługowej, kształtuje i upowszechnia zasady etyki w działalności gospodarczej, a przede wszystkim opracowuje i doskonali normy rzetelnego postępowania w obrocie gospodarczym, jest uprawniona do wyrażania opinii o projektach rozwiązań odnoszących się do funkcjonowania gospodarki oraz może uczestniczyć w przygotowaniu projektów aktów prawnych w tym zakresie, a także dokonywać ocen wdrażania i funkcjonowania przepisów prawnych dotyczących działalności gospodarczej. Utworzenie izby gospodarczej ustawa pozostawia inicjatywie podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, ograniczając się do ustalenia minimalnej ich liczby jako członków założycieli izby. Wynosi ona 50 członków, a gdy terytorialny zakres działania izby ma przekraczać obszar województwa, liczba założycieli powinna wynosić co najmniej 100.

Członkowie założyciele uchwalają statut izby, potwierdzając jego przyjęcie przez złożenie na nim swoich podpisów, oraz upoważniają przedstawicieli do reprezentowania ich w postępowaniu przed sądem rejestrowym.

Izba podlega rejestracji w sądzie rejonowym właściwym według siedziby jej organów. Do postępowania przed sądem stosują się przepisy

⁴⁵ Dz.U. nr 35, poz. 195.

Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym. Do wniosku o rejestrację izby powinny być dołączone 3 egzemplarze statutu oraz lista jej założycieli. Sąd wydaje postanowienie o zarejestrowaniu izby po stwierdzeniu, że założyciele spełniają wymagania określone ustawą.

Z chwilą wpisania do rejestru izba uzyskuje osobowość prawną i może rozpocząć działalność.

Izby gospodarcze mogą na zasadzie dobrowolności zrzeszać się w Krajowej Izbie Gospodarczej, tzn. mogą taką Izbę utworzyć, gdyż ustawa, inaczej niż w wypadku samorządu lekarzy lub adwokatów, izby takiej nie powołała, lecz ograniczyła się tylko do ustalenia jej nazwy i stworzenia możliwości prawnej jej powołania przez izby gospodarcze. Regulacja tej możliwości jest przy tym nader lakoniczna. Ustawa nie określa nawet minimalnej liczby izb gospodarczych, które mogą być założycielami Izby Krajowej. Tę lukę należy zapełnić przez odpowiednie zastosowanie art. 22 prawa o stowarzyszeniach, co oznacza, że krajową Izbę Gospodarczą mogą utworzyć co najmniej 3 izby gospodarcze. Z mocy ustawy jej członkami mogą być też inne organizacje społeczne, których przedmiotem działania jest wspieranie rozwoju gospodarczego, oraz organizacje gospodarcze.

VIII. Organizacje powołane przez prawodawcę. Są tu przede wszystkim samorządy, z wyjątkiem wymienionych w grupie poprzedniej, a więc samorządy: 1) terytorialne i niektóre ich związki, 2) pracownicze, 3) akademickie; zawodowe: 4) adwokacki, 5) radców prawnych, 6) sędziowski, 7) prokuratorów, 8) notariuszy, 9) lekarski, 10) lekarsko-weterynaryjny; inne: 11) studenckie, 12) działkowców, 13) myśliwych, 14) rodziców w szkołach podstawowych i średnich, 15) uczniowskie, 16) inwestorów zagranicznych. Ustawodawca nie tylko powołał te samorządy, ale i przesądził o członkostwie w nich zainteresowanych osób. Posłużył się w tym celu dwoma sposobami: a) związał członkostwo samorządu z rodzajem więzi danej grupy społecznej, a więc z miejscem zamieszkania (samorządy terytorialne), zatrudnieniem (samorządy pracownicze i akademickie), kształceniem się (samorządy studenckie, uczniowskie oraz rodziców w szkołach podstawowych i średnich); posiadaniem działki w pracowniczym ogrodzie działkowym (samorząd działkowców) oraz b) nałożył na osoby wykonujące określone zawody obowiązek należenia do wskazanego samorządu (samorządy zawodowe). Podobnie potraktował myśliwych, uzależniając uprawianie przez nich polowania od członkostwa Polskiego Związku Łowieckiego.

Odmienne zostało uregulowane tworzenie związków komunalnych. Jak już wspominałem w rozdz. VI, mogą one mieć charakter organiza-

cji dobrowolnych, jak i przymusowych. Tylko ustawa może nałożyć obowiązek utworzenia związku oraz określić jego zadania i tryb zatwierdzania statutu. Obligatoryjny związek gmin mógł powstać także z mocy ustawy o samorządzie terytorialnym w miastach, w których w dniu 1 I 1990 r. istniały wyodrębnione organizacyjnie dzielnice, jeżeli taką decyzję podjął Prezes Rady Ministrów. Wówczas dzielnice stawały się gminami i wszystkie one tworzyły związek gmin danego miasta. Mimo, że takich miast w Polsce było kilka, z możliwości tej skorzystała jedynie Warszawa. Następnie ustrój samorządu miasta stołecznego Warszawy uregulowała ustawa z 18 V 1990 r. (Dz.U. nr 34, poz. 200).

Jedynym samorządem w tej grupie, wobec którego ustawodawca odstąpił od obligatoryjności na rzecz dobrowolności członkostwa, jest samorząd inwestorów zagranicznych.

Oprócz samorządów ustawodawca powołał, a ściślej mówiąc ukształtował, status prawny utworzonych wcześniej organizacji społecznych podobnych do stowarzyszeń. Są to Polski Czerwony Krzyż i Związek Ochotniczych Straży Pożarnych. Ustawa o PCK⁴⁶ ustala cele i środki działania tej organizacji oraz zasady jej struktury i działalności. Statut PCK uchwała jego Krajowy Zjazd, a zatwierdza Rada Ministrów. Także ustawa o ochronie przeciwpożarowej⁴⁷ określa zadania Związku Ochotniczych Straży Pożarnych, nakłada na wszystkie OSP obowiązek należenia do tego Związku oraz odgórnie przesądza o jego kompetencjach nadzorczych wobec swoich członków, o jego strukturze i zasadach działania, jak też wyposaża ministra spraw wewnętrznych w kompetencję nadania Związkowi statutu.

Należy jeszcze wspomnieć, że do 1989 r. w grupie tej znajdowały się ponadto stowarzyszenia wyższej użyteczności. Było ich ponad 30. Przymiot ten uzyskiwały na drodze rozporządzenia Rady Ministrów, która była zobowiązana nadać im statuty. Jednakże z jej upoważnienia statuty tym stowarzyszeniom ustalał minister spraw wewnętrznych. Nowe prawo o stowarzyszeniach z 1989 r. zniósło tę kategorię stowarzyszeń, początkowo przekształcając to miano w tytuł honorowy, organizacje zaś noszące je — w stowarzyszenia rejestrowane. Po roku także tytuł honorowy został z prawa o stowarzyszeniach usunięty⁴⁸.

IX. Organizacje, które mogą być powoływane decyzjami organów administracji państwowej

⁴⁶ Ustawa z 16 XI 1964 r. (Dz.U. nr 41, poz. 276).

⁴⁷ Powołana w przyp. 6.

⁴⁸ Dekonala tego ustawa z 23 II 1990 r. o zmianie ustawy — prawo o stowarzyszeniach i ustawy o szkolnictwie wyższym (Dz.U. nr 14, poz. 86).

lub samorządu terytorialnego. Obecnie są 3 rodzaje takich organizacji. Są to: 1) spółki wodne, 2) związki spółek wodnych i 3) spółki do zagospodarowania wspólnot gruntowych.

1. Spółka wodna, jak już w rozdz. VI zauważyłem, może powstać w wyniku porozumienia zainteresowanych osób lub na podstawie decyzji kierownika urzędu rejonowego administracji rządowej⁴⁹. Ta druga droga jest alternatywą w sytuacji braku takiego porozumienia, kiedy interes społeczny w przekonaniu administracji publicznej wymaga utworzenia spółki.

Jeżeli spółkę tworzy kierownik wymienionego urzędu, on nadaje jej statut, ustala skład członków spółki w osobach właścicieli nieruchomości, które znajdują się w zakresie oddziaływania spółki, ustala skład jej zarządu oraz zgłasza do wojewody wniosek o wpisanie spółki do księgi wodnej. Z chwilą wpisania do księgi nabywa ona osobowość prawną.

W analogicznym trybie, jak tworzenie spółki, może nastąpić jej podzielenie lub połączenie spółek, a więc może to nastąpić na podstawie decyzji kierownika wymienionego urzędu. Jeżeli nawet dokonują tego same spółki, ich uchwały pod rygorem nieważności wymagają zatwierdzenia przez kierownika urzędu rejonowego.

2. Związki spółek wodnych. Uadministracyjnienie spółek wodnych zostało posunięte jeszcze dalej na szczeblu ich związków. Przepisy stanowią wprost, że „związek spółek wodnych tworzy wojewoda na wniosek zainteresowanych spółek lub z urzędu”. On też zatwierdza lub nadaje związkowi statut oraz wykonuje w stosunku do związku czynności zastrzeżone wobec spółek kierownikowi urzędu rejonowego.

3. Spółka do zagospodarowania wspólnot gruntowych⁵⁰, podobnie jak spółka wodna, może być utworzona uchwałą współwłaścicieli wspólnoty lub decyzją wójta (burmistrza). Utworzenie spółki przymusowej może mieć miejsce tylko wówczas, gdy nie dojdzie do jej powołania w trybie uchwały zainteresowanych. Wójt, tworząc spółkę, nadaje jej statut i wyznacza organy spośród osób uprawnionych do udziału we wspólnocie. Wpisuje też do prowadzonego przez siebie rejestru, dzięki czemu spółka uzyskuje osobowość prawną.

⁴⁹ Informację o podstawach prawnych tworzenia spółek wodnych i ich związków zawierają przyp. 20 i 21.

⁵⁰ Podstawy prawne tworzenia spółek do zagospodarowania wspólnot gruntowych wskazują przyp. 24 i 25.

X. Konkluzje. Dokonany w opracowaniu przegląd obowiązującego prawa, uwzględniający w niezbędnym zakresie dotychczasową jego ewolucję odnoszącą się do tworzenia i legalizacji organizacji społecznych w Polsce, pozwolił na przedstawienie kompletnego zestawienia sposobów zakładania i legalizacji organizacji społecznych. Zestawienie to wykracza nawet nieco poza granice określone definicją organizacji społecznych, obejmuje bowiem także te samorządy, które są elementami struktury organizacyjnej instytucji państwowych i jako takie nie mogą być zaliczone do organizacji społecznych. Odnosi się to do samorządów: sędziowskiego, prokuratorów, pracowniczego i akademickiego. Samorządy te łączy jednak z pozostałymi samorządami nie tylko nadana im przez ustawodawcę taka sama nazwa, ale przede wszystkim wyposażenie wymienionych grup zawodowych i pracowniczych w doniosłe uprawnienia w ważnych dla ich funkcjonowania sprawach, tak jak to ma miejsce we wszystkich samorządach. Istota tych samorządów jest więc analogiczna jak i pozostałych samorządów będących organizacjami społecznymi, może tylko samodzielność wymienionych tu samorządów jest nieco mniejsza od samodzielności samorządów pozostałych.

Zestawienie zachęca do wysnucia zeń kilku wniosków uogólniających i ocennych.

1. Prawo nasze przewiduje zaskakująco dużo sposobów tworzenia i legalizacji organizacji społecznych. Z grubsza biorąc trzeba było wyróżnić aż 9 sposobów. W zestawieniu zostały one ułożone: od pełnej swobody zainteresowanych przy tworzeniu organizacji zaczynając do całkowitego ich skrępowania decyzją organu administracji państwowej lub organu samorządu terytorialnego kończąc. W zestawieniu został zauważony, ale nie zaakcentowany, chociaż na to zasługuje, sposób tworzenia organizacji na podstawie woli większości zainteresowanych. W taki sposób mogą być tworzone spółki leśne i spółki do zagospodarowania wspólnot gruntowych. Tu wola większości wiąże pozostałych właścicieli lasów lub współwłaścicieli wspólnoty. Tak utworzona spółka jest organizacją przymusową dla mniejszości. Warto zastanowić się, czy cele tych spółek taki ich charakter w pełni uzasadniają.

To wielkie bogactwo sposobów tworzenia i legalizacji organizacji społecznych jest niewątpliwie rezultatem rozproszenia prawa w tej dziedzinie i braku ustawy, która regulowałaby generalnie prawo zrzeszania się obywateli w Polsce. Mogłaby ona dopuszczać istnienie w określonych dziedzinach przepisów szczególnych, ale chyba nie aż w takiej ilości, jak to ma miejsce obecnie.

Rolę taką mogłoby pełnić prawo o stowarzyszeniach. Jego zakres został jednak od początku ograniczony do zastąpienia tylko prawa o sto-

warzyszeniach z 1932 r. Pozostały więc nie naruszone wszystkie dotychczasowe przepisy szczególne. Można to wytłumaczyć okolicznościami towarzyszącymi uchwaleniu tego prawa. Nie należałoby jednak stanu tego nadal utrzymywać wobec zasadniczej zmiany charakteru państwa.

Ponadto istnienie np. 7 samorządów zawodowych oraz perspektywa powiększenia tej liczby uzasadniają niewątpliwie wydanie jednej ustawy dla tego rodzaju organizacji, gdyż większość przepisów w tych ustawach ma charakter regulacji wspólnej dla nich wszystkich.

2. Wymagania stawiane przez ustawodawcę założycielom organizacji społecznych są bardzo zróżnicowane i nie zawsze zróżnicowanie to da się wytłumaczyć racjonalnymi względami. Najbardziej kontrastowo wypada porównanie tych wymagań wobec stowarzyszeń, zwłaszcza zwykłych oraz partii politycznych. Stowarzyszenie zwykle ma bardzo ograniczone możliwości prawne działania: nie uzyskuje osobowości prawnej, nie może łączyć się w związki ani na swoich członków przyjmować osoby prawne, nie może też korzystać z ofiarności publicznej. Mimo to jego utworzenie musi być poddane kontroli wstępnej wojewody. Dopiero po jej przeprowadzeniu, jeżeli nie dojdzie do jego zakazania, może ono rozpocząć działalność. Tymczasem partia polityczna, do której nie odnosi się żadne z tych ograniczeń, może być utworzona i rozpocząć działalność bez żadnej wstępnej kontroli, a co więcej, bez potrzeby ujawnienia się przez wpisanie się do jakiejś publicznej ewidencji. Jak zostało to wyjaśnione, obecnie wpisanie partii do ewidencji nie warunkuje rozpoczęcia przez nią działalności, a tylko skutkuje nabyciem osobowości prawnej.

Od wszystkich organizacji społecznych, zwłaszcza ubiegających się o osobowość prawną, ustawodawca wymaga posiadania przez nie statutu ewentualnie, gdy chodzi o małe organizacje, regulaminu, a co najmniej deklaracji założycielskiej. Tylko partie nie zostały objęte tą powinnością. Musi to budzić zdziwienie, we współczesnych bowiem państwach demokratycznych partie odgrywają coraz większą rolę w funkcjonowaniu państwa. Wywierają one ogromny wpływ na aparat państwowy, na kształtowanie i działalność jego najwyższych organów. To one, uzyskawszy poparcie wyborców, w ich imieniu dość samodzielnie w okresie kadencji organów przedstawicielskich sterują lub uczestniczą w sterowaniu państwem. Jeżeli słusznie przykładamy wielką wagę do tego, by za pomocą prawa zapewnić aparatowi państwowemu najodpowiedniejszą strukturę i zasady działania, to trudno nie nazwać niebezpieczną bez troską brak zainteresowania ustawodawcy dla struktury i zasad działania partii politycznych. Ustawa powinna wymagać także od partii, a w moim przekonaniu przede wszystkim od partii, posiadania statutu,

który zapewniłby przestrzeganie przez nią zasad demokracji. Jest to minimum, od którego odstąpić nie można. Taka informacja, uwiarygodniona dołączeniem statutu do ewidencji partii, należy się także wyborcy.

Eugeniusz Smoktunowicz

THE WAYS OF LEGALIZATION OF PUBLIC ORGANIZATIONS IN POLAND

The article presents a survey and assesment of the legal regulations concerning foundation of public organizations in Poland, principally on grounds of the law in force. It also demonstrates, although in a limited range, the evolution of law in that field.

The author assumes a broad sense of the term „public organizations”, covering all permanent associations of individuals and corporate bodies, having a common target, in organizational ties of democratic character, staying outside the civil service and not private companies.

The author also supports his systematics of public organizations, presented before, based on the criteria of legal status. He distinguishes 6 groups of public organizations: 1) political parties, 2) associations and organizations similar to them, 3) trade unions and social-professional unions of farmers, 4) cooperatives and administrative corporations, 5) religious unions, 6) local governments.

The research revealed 9 ways of legalization of public organizations in Poland:

I. Organizations founded freely, without a duty to notify any state organ:

1) political parties;

2) Catholic church organizations;

3) organizations of other religious unions aimed at an activity for a religious formation, religious worship, fighting social deviations and their effects.

II. Organizations about whose foundation certain state organ or local government must be notified:

1) ordinary associations;

2) voluntary factory fire brigades;

3) Catholic church organizations of interdiocesan range;

4) units of foreign monastic orders.

III. Organizations about whose foundation the proper state organ must be notified, in order to acquire the status of legal person:

1) Catholic church organizations;

2) monastic orders.

IV. Organizations which must be reported for registration to acquire the status of legal person:

1) political parties.

V. Organizations for whose foundation the consent of a state organ is required:

1) school youth organizations which are sections of established public organizations.

VI. Organizations registered by organs of state administration or local government:

- 1) associations of physical culture;
- 2) voluntary territorial fire brigades;
- 3) students' organizations in higher schools;
- 4) water partnerships (for common water supply);
- 5) forest partnerships (for common forest exploitation);
- 6) partnerships for cultivation of common land;
- 7) associations of house owners and administrators;
- 8) religious unions.

VII. Organizations registered by courts of justice:

- 1) registered associations;
- 2) Catholic social organizations;
- 3) trade unions;
- 4) trade unions of individual farmers;
- 5) social-professional organizations of farmers;
- 6) cooperative societies;
- 7) certain self-governments: a) of craftsmen, b) of trade and services, c) of transport workers, d) of other economic bodies, e) in economic matters.

VIII. Organizations founded by the legislator:

- 1) self-governments: a) territorial, b) employees', c) students', d) professional (barristers', solicitors', judges', procurators', notaries', physicians', veterinaries'), e) others (students', allotment holders', hunters', parents' of school children, school pupils', foreign investors');
- 2) The Polish Red Cross;
- 3) Association of Voluntary Fire Brigades (until recently there were also certain associations of higher social utility).

IX. Organizations which can be founded by decisions of organs of state administration or local government:

- 1) water partnerships;
- 2) unions of water partnerships;
- 3) partnerships for cultivation of common land.