

LESZEK WIŚNIEWSKI

O NOWY MODEL PRAWNY STOWARZYSZEŃ

I

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 X 1932 r. nazywane „prawem o stowarzyszeniach” wywodzi swój byt prawny z konstytucji z dnia 17 III 1921 r. Aż trudno uwierzyć, że aktualnie obowiązujące prawo o stowarzyszeniach powstało 37 lat temu i nadal stanowi podstawę prawną dla stowarzyszeń powstałych i działających w warunkach ustroju socjalistycznego.

O randze problemu świadczą następujące liczby obrazujące stan faktyczny stowarzyszeń działających na podstawie wyżej wymienionego prawa o stowarzyszeniach¹. Na dzień 31 XII 1966 r. notowano w Polsce ogółem 69 727 stowarzyszeń posiadających w miastach wojewódzkich i powiatowych na terenie kraju 12 547 swych oddziałów terenowych. Według niepełnych danych statystycznych, stowarzyszenia te skupiają 18 milionów członków.

Obroty budżetowe stowarzyszeń wynoszą rocznie 5,5 miliarda złotych, a niezależnie od tego 26 stowarzyszeń o ogólnokrajowym zasięgu prowadzi działalność gospodarczą, której wartość roczna jest oceniana na około 3,5 miliarda złotych. Natomiast aparat administracyjny stowarzyszeń zatrudnia ogółem 31 724 pracowników na pełnych i niepełnych etatach. Stowarzyszenia te przeżywają okres wszechstronnego i dynamicznego rozwoju, który jest możliwy jedynie w warunkach, jakie stwarza ustrój socjalistyczny. Ogromne przeobrażenia społeczno-polityczne, które w czasie obowiązywania prawa o stowarzyszeniach zmieniły oblicze Polski spowodowały wprowadzić zmianę poglądów na rolę i znaczenie organizacji społecznych² w życiu narodu, lecz jednocześnie nie zmieniona pozostała

¹ Dane statystyczne nie obejmują związków zawodowych, organizacji akademickich oraz innych organizacji działających na podstawie odrębnych przepisów prawnych.

² W opracowaniu tym używam zamiennie określenia: stowarzyszenia, organizacje społeczne i zrzeszenia z uwagi na podobną praktykę w literaturze i ustawodawstwie.

struktura prawna tych organizacji. Rzecz zrozumiała, że w takiej sytuacji ogólnikowo sformułowane normy prawa o stowarzyszeniach nie mogły wywierać i w praktyce nie wywierały istotnego pozytywnego wpływu na społeczno-polityczne oblicze stowarzyszeń w Polsce Ludowej.

Rozbieżność prawa i praktyki na dłuższy okres czasu jest jednak nie do przyjęcia, gdyż takie prawo zamiast spełniać rolę czynnika pobudzającego prawidłowy rozwój organizacji społecznych, wprowadza dezorientację i niepewność stosunków prawnych. Rozbieżności te stwarzają zarówno organom administracji państwowej sprawującym nadzór nad stowarzyszeniami, jak i działaczom stowarzyszeń szereg trudności w interpretacji przepisów takiego prawa przyczyniając się do powstawania pewnych niekonsekwencji w rozwoju stowarzyszeń. Najbardziej typowe przykłady niekonsekwencji między obowiązującymi normami prawa o stowarzyszeniach a istniejącą praktyką to m. in.:

— zakaz przynależności do stowarzyszeń zarejestrowanych młodzieży szkolnej, mimo iż na terenie całego kraju prawie połowa istniejących stowarzyszeń działa w oparciu o zaplecze członkowskie młodzieży szkolnej (kluby i związki sportowe, turystyczne, organizacje społeczno-polityczne, zespoły śpiewacze, instrumentalne itp.);

— zakaz działalności zarobkowej wynikający z art. 1 prawa o stowarzyszeniach, przy jednoczesnym istnieniu szeregu stowarzyszeń zajmujących się wyłącznie działalnością gospodarczą w celach dochodowych;

— zakaz lub ograniczenia w przedmiocie poddawania orzecznictwu sądów koleżeńskich stowarzyszeń wojskowych i urzędników państwowych, którzy są członkami tych organizacji, mimo iż praktyka a nawet inne obowiązujące przepisy z zakresu prawa karnego czy prawa o wykroczeniach — przekazują właśnie organizacjom społecznym rozstrzygnięcie niektórych wykroczeń dokonanych przez członków tych organizacji.

Dalsza istotna nieprawidłowość tkwi w sposobie rejestracji stowarzyszeń. Aktualnie obowiązujące prawo o stowarzyszeniach stanowi, że decyzję o rejestracji stowarzyszenia wydaje Urząd Spraw Wewnętrznych Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej, bez względu na to, czy chodzi tu o stowarzyszenie hodowców trzody chlewnej, kółko rolnicze, czy też klub sportowy albo towarzystwo muzyczne.

Nie ma nawet prawnego obowiązku konsultowania decyzji o rejestracji z zainteresowanym bezpośrednio resortowym wydziałem prezydium rady narodowej (np. z wydziałem rolnictwa w przypadku rejestracji stowarzyszenia rolnego, wydziałem kultury w przypadku stowarzyszenia zajmującego się działalnością kulturalną itp.),. Wprawdzie obowiązująca praktyka, a nawet wewnętrzne instrukcje resortu spraw wewnętrznych zobowiązują do konsultowania takiej decyzji z zainteresowanym wydziałem prezydium, jednak najbardziej wiążące zdanie decydujące o powstaniu lub nie określonego stowarzyszenia spoczywa z mocy prawa wyłącz-

nie na organie spraw wewnętrznych, bez względu na stan jego wiedzy o potrzebie powołania takiej organizacji.

Niezmiernie kłopotliwą sprawą jest też brak przepisów z zakresu trybu postępowania likwidacyjnego stowarzyszeń. Szczególnie daje się to odczuć w przypadku likwidacji nakazanej decyzją administracyjną. Trudności te odczuwane są już w trakcie poszukiwań kandydatów na likwidatorów, ponieważ zasadniczym pytaniem jest, kto ile ma płacić likwidatorom za ich czynności, które bywają niekiedy niezwykle pracochłonne i wymagają dużej wiedzy prawniczej i znacznego nakładu czasu pracy. Sprawa nie wygląda jeszcze tak źle, jeżeli likwidowane stowarzyszenie posiada własny majątek, z którego można opłacić koszty likwidacji. Natomiast w przypadku, gdy w takim stowarzyszeniu pasywa przekraczają aktywa majątkowe — brak jest podstaw do ustalenia wynagrodzenia dla likwidatorów i nikt nie chce się podjąć takiej likwidacji. Podobnie przedstawia się sprawa w przypadku ustanowienia kuratorów dla zawieszono-ego stowarzyszenia.

Praca nad zmianą prawa o stowarzyszeniach powinna więc być rozpoczęta od zaraz, gdyż różnorodne problemy narosły już tak dalece, że wymagają szybkiego rozwiązania. Należy jednak zdawać sobie sprawę z tego, że problem ustalania ramowych zasad prawa do zrzeszania się obywateli jest niezwykle złożony, sięga do wszystkich dziedzin życia społeczno-politycznego i gospodarczego państwa, i stąd też praca kodyfikacyjna nie będzie zapewne krótkotrwała. Tym bardziej już teraz należałoby powołać zespół kodyfikacyjny, który rozpocznie systematyczne prace badawcze w celu ustalenia wzajemnych powiązań pomiędzy organizacjami społecznymi a różnorodnymi dziedzinami naszej rzeczywistości. Należy uwzględnić i to, że w ostatnich latach wydawane są kompleksowe opracowania prawne np. z zakresu prawa cywilnego, karnego, różnorodnych dziedzin prawa administracyjnego, które poruszają problematykę stowarzyszeń, brak jest jednak nadal opracowania określającego istotę zagadnienia.

Ta sytuacja stwarza niezmiernie komplikacje także w dziedzinie prawa cywilnego, karnego i administracyjnego. Np. nowy kodeks cywilny zawiera szereg postanowień poświęconych organizacjom społecznym ludu pracującego, a do dnia dzisiejszego nie wiadomo, o jakich organizacjach społecznych jest tam mowa, dalej, nie wiadomo, czy majątek wszystkich stowarzyszeń jest mieniem społecznym w sensie ustaw cywilnych, karnych i administracyjnych. Jest też wiele innych zagadnień, które mogą być rozwiązane w nowej ustawie.

Jeżeli dotychczasowe prawo o stowarzyszeniach służyło ponad 30 lat, to nowe prawo powinno zabezpieczyć prawidłowe działanie zrzeszeń przez podobny okres czasu. Dlatego należy nie tylko uwzględnić aktualną sytuację stowarzyszeń, ale przewidzieć dalszy ich rozwój zgodnie z koncepcjami rozwoju państwa socjalistycznego.

II

Ujmując problem de lege ferenda pragnę poniżej przedstawić w sposób ogólny zarys projektu przyszłej kodyfikacji omawianego zagadnienia, zakładając, że przepisy te określone będą w przyszłości jako ustawa o prawie zrzeszania się obywateli, a podmioty tej ustawy — zrzeszeniami.

Nowa ustawa powinna mieć za zadanie:

— dostosować przepisy prawne do aktualnej sytuacji ustrojowej państwa polskiego.

— ustalić pozycję prawną zrzeszeń jako twórczego czynnika rozwoju społeczeństwa socjalistycznego;

— stać się czynnikiem pobudzającym aktywność społeczną w kierunku czynnego współuczestniczenia społeczeństwa skupionego w różnych organizacjach do aktywnego współdziałania w zarządzaniu państwem,

— stanowić ramowe ukierunkowanie rozwoju zrzeszeń na przyszłość,
— pomóc zrzeszeniom w ukształtowaniu ich wyraźnego oblicza, w określeniu sensu ich istnienia i celów działania,

— stanowić akt unifikacyjny wobec różnego rodzaju licznych aktów prawnych traktujących o zrzeszeniach,

— w części ogólnej definiować, że reguluje byt prawny dobrowolnych trwałych zrzeszeń skupiających tych obywateli, którzy pragną czynnie uczestniczyć w zbiorowych i zorganizowanych formach życia społecznego.

Dobrowolność zrzeszeń oznaczałaby tutaj możliwość występowania z inicjatywą tworzenia zrzeszeń, dobrowolność przystąpienia do istniejącego zrzeszenia i nieograniczoną możliwość wystąpienia ze zrzeszenia. Trwałość zrzeszenia oznacza, że od momentu jego założenia może ono istnieć niezależnie od imiennego składu swych członków oraz to, że istnienie zrzeszenia nie jest obliczone na doraźny krótkotrwały okres czasu.

Pozostałe elementy takiej definicji są już oczywiste i oznaczają, że członkiem zrzeszenia może być osoba, która pragnie aktywnie uczestniczyć w pracach zrzeszenia, w skład którego wchodzi większa grupa osób kierująca się w realizacji nakreślonych celów ściśle określonymi formami organizacyjnymi.

Ustawa o zrzeszeniach nie powinna obejmować:

a) partii politycznych,

b) związków zawodowych,

c) wyznań kultu religijnego (kościółów i zakonów),

d) komitetów powołanych celem przygotowania wyborów do instytucji prawno-publicznych,

e) związków przemysłowo-handlowych i spółdzielni.

Wyłączenie partii politycznych z ustawy o zrzeszeniach wynika z genezy, istoty i celów partii politycznych, zupełnie odmiennie ukształtowanych w stosunku do innych zrzeszeń zwanych potocznie organizacjami społe-

czynnymi lub stowarzyszeniami, o których ma traktować ustawa. Wyłączenie to podyktowane jest też suwerennym charakterem partii politycznych wykształconych w zasadzie w drodze rewolucyjnych przemian społecznych. Z definicji partii politycznych wynika, że są to dobrowolne organizacje ludzi mających wspólny cel co do spraw podstawowych, wspólny program kierowania społeczeństwem. Partia polityczna zmierza do realizacji tego programu drogą opanowania aparatu państwowego lub wywierania wpływu na ten aparat w kierunku dla siebie pożądanym. Partie dążą do kierowania społeczeństwem za pośrednictwem aparatu państwowego i to bądź samodzielnie, bądź w koalicji z innymi partiami³. Oczywiście, że takich celów nie wytyczają i wytyczać nie mogą różnorodne organizacje społeczne, których byt prawny określać ma ustawa o zrzeszeniach obywateli.

Istnieje raczej pewne podobieństwo między zrzeszeniami a określonymi grupami interesu, gdzie motorem grupowania się ludzi dla wspólnego działania jest jakiś interes, czyli świadome dążenie do wspólnego celu. Za podstawowe zadanie mają one jednak wywieranie presji na określone czynniki, które posiadają wpływ lub możliwości zaspokojenia interesów wąskich grup społecznych. Najczęściej interesy te nie mają nic wspólnego z działaniem pro publico bono. Wspólne cechy z tak rozumianymi grupami interesu posiadają tylko nieliczne zrzeszenia, związane najczęściej z osobami reprezentującymi określone zawody (np. zrzeszenia hodowców czy producentów) i to zawsze w kontekście szeroko rozumianego dobra ogólnospołecznego, co stanowi o ich odmiennym obliczu od grup interesu.

Wyłączenie spod przepisów przyszłej ustawy o zrzeszeniach wyznań kultu religijnego uzasadnia laicki charakter ustawy i potrzeba zupełnie odmiennego unormowania problemu wyznań religijnych. Pozostałe wyłączenia podyktowane są względami dochodowymi (związki przemysłowo-handlowe i spółdzielnie), albo też dorywczym, nietrwałym charakterem danych organizacji (komitety wyborcze).

Proponowana ustawa o zrzeszeniach nie może obejmować wszelkich form organizacji społeczeństwa polskiego, lecz tylko te organizacje społeczne, które posiadają wspólne elementy wynikające z ich genezy, modelu określonego aktualnymi warunkami historycznymi i politycznymi oraz zadań, jakie przed nimi stawia zapotrzebowanie społeczeństwa. Jest rzeczą oczywistą, że każda z form zrzeszenia musi się mieścić w granicach szeroko pojmowanej teorii organizacji, rozumianej jako taki rodzaj stosunków części do siebie i do złożonej z nich całości, iż części współprzyczyniają się do powodzenia całości⁴. W tej definicji wyrażona zo-

³ Określenie partii politycznych zaczerpnięte zostało z pracy W. Skrzydło, *Z problematyki genezy i istoty partii politycznych*, Annales UMCS, t. V. 3, s. 44.

⁴ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław—Warszawa 1058, s. 75, 109'.

stała istota kolektywnego celowego działania każdej organizacji społecznej.

Omawiając strukturę systemu organizacji społeczeństwa socjalistycznego w Polsce A. Łopatka przyjmuje za kryterium podziału wzajemne stosunki między poszczególnymi organizacjami tego systemu, wzajemne między nimi zależności oraz podział zadań pomiędzy nie, przy czym przyjmuje za punkt wyjścia rolę i pozycję państwa w całym tym systemie. Do pierwszej grupy tego systemu autor zalicza te organizacje, które wywierają kierowniczy wpływ na państwo, kierują politycznie jego działalnością. Są to partie polityczne ludzi pracy. Do drugiej grupy zaliczane są te organizacje, które koordynują swoją działalność z państwem na platformie pewnej równorzędności wzajemnych wpływów. Zaliczane są tu związki zawodowe oraz ideowo-wychowawcze organizacje młodzieżowe: Związek Młodzieży Socjalistycznej, Związek Młodzieży Wiejskiej oraz Koła Młodzieży Wojskowej. Do trzeciej grupy autor zalicza te organizacje, na których działalność państwo wywiera kierowniczy wpływ. Są nimi organizacje nie wymienione w dwóch poprzednich grupach, lecz zaliczane do systemu władzy ludu jak np. stowarzyszenia, komitety blokowe, komitety rodzicielskie w szkołach itp. Ostatnią grupę stanowią organizacje, które państwo toleruje. Mowa tu o różnych organizacjach wyznaniowych oraz organizacjach tzw. prywatnej inicjatywy. Państwo swoim postępowaniem skłania te organizacje do zajęcia neutralnej postawy w sprawach politycznych, a nawet do wytworzenia w nich postawy aprobaty i poparcia dla przemian zachodzących w kraju⁵.

Ten niezwykle trafny podział organizacji społeczeństwa polskiego ułatwia zrozumienie przyczyn nowego zaszeregowania ustawodawczego zrzeszeń i uzasadnia potrzebę wyjęcia spod przepisów ustawy partii politycznych i związków zawodowych. Uważam jednak za celowe utrzymanie w ramach statusu prawnego przyszłej ustawy o zrzeszeniach wszelkie pozostałe organizacje społeczne z jednoczesnym podkreśleniem ich odrębności organizacyjnoprawnych oraz rangi społeczno-politycznej. Pozostałe postanowienia części ogólnej ustawy powinny ustalać podstawowe założenia wspólne dla wszystkich zrzeszeń.

1. Tworzenie i udział w zrzeszeniach, których cel lub działalność godzą w ustrój polityczny i społeczny albo porządek prawny PRL jest zakazane. Punkt ten nie wymaga uzasadnienia, ponieważ powtarza jedynie art. 72 Konstytucji PRL.

2. Działalność zrzeszeń powinna opierać się na społecznej (bezpłatnej) pracy członków. Zatrudnianie sił płatnych powinno mieć charakter wyjątkowy. Bezpłatna, społeczna praca członków zrzeszenia zmierzająca

⁵ A. Łopatka (red.), *Organizacja społeczeństwa socjalistycznego w Polsce*, Warszawa—Poznań 1968 s. 17, 18.

do realizacji zadań i celów statutowych organizacji jest wymogiem dotyczącym wszystkich członków i aktywu funkcyjnego zrzeszenia. Inne uregulowanie tego problemu nie jest możliwe, ponieważ byłoby zaprzeczeniem podstawowych idei zrzeszeń obywateli. Nie powinno oznaczać to jednak całkowitego zakazu angażowania pracowników przez zrzeszenia, jeżeli rozmiar działalności organizacyjnej będzie tego wymagał. Należy oczywiście uwzględnić ogrom zadań przekazywanych przez państwo licznym organizacjom społecznym, których realizacja wymaga nie tylko znacznego nakładu czasu pracy ale i systematycznego, długofalowego działania wymagającego nakładu pracy zawodowej. Dlatego należy wyraźnie rozgraniczyć bezpłatny charakter pracy członków i aktywu zrzeszenia w celu realizacji zadań statutowych — od płatnego charakteru pracy niezbędnych pracowników angażowanych zawodowo jako siły koniecznie potrzebne ze względu na swą wiedzę fachową i potrzeby administracyjne zrzeszenia.

3. Zrzeszenia nie mogą mieć na celu przynoszenia korzyści materialnej osobom zrzeszonym, tzn. że zrzeszenie nie może prowadzić działalności obliczonej na zysk w celu podziału tego zysku pomiędzy swych członków. Jednak ściśle określone zrzeszenia powinny mieć możliwość występowania z inicjatywą powoływania przedsiębiorstw, spółdzielni i innych zakładów produkcyjnych lub usługowych, wyodrębnionych ze zrzeszenia, które będą zobowiązane do przekazywania określonej części swych dochodów na cele działalności statutowej zrzeszenia. Zasada działalności gospodarczej wyodrębnionej ze zrzeszenia oznacza, że jednostka gospodarcza nie może być kierowana przez zarząd zrzeszenia, lecz powinna posiadać własny organ zarządzający podporządkowany nie zrzeszeniu lecz swojemu zwierzchniemu zarządowi gospodarczemu np. spółdzielnia — WZSP, przedsiębiorstwo — zjednoczeniu itp.

Związki pomiędzy zrzeszeniem-inicjatorem a jednostką gospodarczą powinny mieć charakter patronatu. Niezależnie od samej inicjatywy i pomocy zrzeszenia w celu powołania takiej jednostki gospodarczej późniejsze powiązania pomiędzy zrzeszeniem a jednostką gospodarczą mogą polegać na możliwości występowania zrzeszenia do zarządu gospodarczego jednostki z określonymi inicjatywami w dziedzinie postępu technicznego lub socjalnego, które zarząd jednostki obowiązany będzie rozważyć i innych tego rodzaju kontaktach. Z drugiej strony jednostka gospodarcza może być zobowiązana do przekazywania określonej części swych zysków na rzecz działalności statutowej zrzeszenia. Jednostka gospodarcza powinna oczywiście podlegać powszechnie obowiązującym przepisom prawnym ustalonym np. dla przedsiębiorstw państwowych czy spółdzielczości pracy. Zrzeszenie patronackie nie może wówczas mieć uprawnień do otrzymywania dotacji ze Skarbu Państwa lub innych jednostek gospodarki społecznej,

4. Do zrzeszeń mogą należeć wszystkie osoby bez względu na rasę,

pleć, obywatelstwo czy wyznanie religijne. Młodzież poniżej 18 lat powinna mieć możliwość należenia do ściśle określonych zrzeszeń za zgodą swych prawnych opiekunów oraz władz szkolnych (zastrzeżenie to nie powinno dotyczyć młodzieży akademickiej). Wojskowi powinni mieć też prawo wstępowania do zrzeszeń za zgodą swych władz przełożonych. Nadal powinna obowiązywać zasada, że założycielami zrzeszeń oraz członkami władz mogą być tylko osoby zdolne do czynności prawnych w rozumieniu prawa cywilnego⁶.

5. Każde zrzeszenie powinno mieć statut, który obok innych postanowień powinien wskazywać:

- nazwę zrzeszenia odróżniającą je od innych zrzeszeń lub władz, partii i urzędów państwowych;
- teren działalności i siedzibę władz zrzeszenia;
- cel zrzeszenia i środki działania;
- sposób wstępowania i ustępowania członków oraz ich prawa i obowiązki;
- organizację wewnętrzną zrzeszenia, sposób powoływania i uzupełniania władz zrzeszenia, zakres ich kompetencji;
- kto reprezentuje zrzeszenie na zewnątrz oraz warunki ważności jego uchwał i pism;
- sposób załatwiania sporów między członkami zrzeszenia;
- sposób zaciągania zobowiązań majątkowych;
- sposób zmiany statutu;
- warunki rozwiązania zrzeszenia:

Jeżeli zrzeszenie zamierza podporządkować się pod względem organizacyjnym lub ideowym innemu zrzeszeniu, to musi to uwidocznić w statucie.

6. Zakazane powinno być tworzenie zrzeszeń przyjmujących zasadę bezwzględnego posłuszeństwa członków władzom zrzeszenia, w rozumieniu dyscypliny wojskowej czy zakonnej.

Część szczegółową projektowanej ustawy proponuję podzielić na dwie części odpowiednio do dwóch zasadniczych typów zrzeszeń.

1. Pierwszy typ zrzeszeń można nazwać zrzeszeniami wyższej użyteczności społecznej lub stosując obowiązującą w nowym prawie cywilnym nomenklaturę, organizacjami społecznymi ludu pracującego. Bez względu jednak na użytą nazwę w praktyce zrzeszeniom tym powinien odpowiadać katalog uprawnień obowiązującego ustawodawstwa cywilnego przewidziany właśnie dla organizacji społecznych ludu pracującego, tzn. że przepisy kodeksu cywilnego dotyczące jednostek gospodarki uspołecznionej stosuje się do tego typu zrzeszeń, a własność ich zaliczana jest do własności społecznej.

⁶ Art. 11 i inne ustawy z dnia 23 IV 1964 r. — Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. nr 16, poz. 93).

Do typu tego proponuję zaliczyć następujące rodzaje zrzeszeń: a) społeczno-polityczne, b) postępu gospodarczego i technicznego, c) kultury i sztuki, d) naukowe, e) sportowe i turystyczne, f) samoobrony cywilnej, g) opieki społecznej, h) komitety czynów społecznych. Podział taki odpowiada obecnemu stanowi rzeczy w dziedzinie stowarzyszeń i w zasadzie obejmuje znane aktualnemu ustawodawstwu stowarzyszenia wyższej użyteczności społecznej, większość stowarzyszeń zarejestrowanych i niektóre ze stowarzyszeń zwykłych. Zrzeszenia te w zależności od rodzaju powinny posiadać osobowość prawną, mieć prawo tworzyć oddziały terenowe, posiadać prawo działania na całym terytorium Polski (o ile statut tak będzie stanowił) łączyć się w związki stowarzyszeń, przyjmować w swe szeregi osoby fizyczne i prawne, korzystać z dotacji lub tworzyć jednostki gospodarcze — patronackie i korzystać z innych przywilejów przysługujących szczególnie użytecznym społecznie organizacjom. Zrzeszenia te powinny mieć na względzie interes ogólnospołeczny lub co najmniej reprezentować interesy poważnych zespołów społeczeństwa polskiego.

Ustawa powinna też krótko charakteryzować każdy rodzaj zrzeszenia, podkreślając szczególnie odrębność celów działania i odrębności organizacyjnoprawne każdego rodzaju zrzeszenia. Powinny one powstawać z inicjatywy co najmniej 15 członków-założycieli, na podstawie decyzji pisemnej państwowego organu rejestracyjnego. Państwowy organ rejestracyjny powinien mieć prawo odmowy rejestracji takiego zrzeszenia, jeżeli jego cel, ustrój i zamierzona działalność jest sprzeczna z prawem albo zagraża bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu, albo jeżeli istnienie zrzeszenia nie odpowiada względem pożytku społecznego. Przykładowo rzecz ujmując uważam, że zrzeszenia społeczno-polityczne powinny skupiać osoby mające na celu krzewienie moralności socjalistycznej w społeczeństwie, szerzyć uczucia przyjaźni międzynarodowej, szerzyć i utrwalać postępowe tradycje narodu polskiego i innych narodów świata, skupiać i mobilizować naród do budownictwa socjalizmu itp. Zrzeszenia społeczno-polityczne powinny mieć prawo działania w szkołach, wyższych uczelniach, w zakładach pracy, w jednostkach wojskowych, oraz mieć możliwość skupiania w swych szeregach także młodzież nieletnią.

Syntetyczny charakter niniejszego opracowania nie pozwala na szczegółowe omawianie poszczególnych rodzajów zrzeszeń, jednak w podobnej formie ustawodawca powinien określać wszystkie pozostałe rodzaje zaliczane do typu zrzeszeń wyższej użyteczności społecznej. Założyciele zrzeszenia sami oceniają, uwzględniając cele zrzeszenia, do jakiego typu czy rodzaju zrzeszeń chcą zaliczyć swoje stowarzyszenie i określają to w statucie.

Państwowy organ rejestracyjny powinien mieć prawo odmowy zaliczenia danego zrzeszenia do proponowanego typu lub rodzaju zrzeszeń, wskazując jednocześnie inny typ lub rodzaj zrzeszenia bardziej odpowiadający celom statutowym zakładanej organizacji. Ustawodawca powinien

określić też dodatkowe uprawnienia, jakie powinny przysługiwać rodzajom zrzeszeń samoobrony cywilnej, opieki społecznej i czynów społecznych w postaci prawa korzystania z ofiarności publicznej w formie zbiórek publicznych, możliwości otrzymywania bez specjalnego zezwolenia władz administracyjnych darowizn i zapisów, korzystania ze zwolnienia od podatków i opłat sądowo-administracyjnych itp.

Inaczej powinien ustawodawca potraktować grupę zrzeszeń zwanych komitetami czynów społecznych, które w zasadzie nie posiadają licznych członków, lecz tworzą je małe grupy przedstawicieli instytucji i zakładów pracy, które zajmują się wyłącznie zbieraniem funduszy, mobilizują ludność do prac społecznych i kończą swoją działalność po zakończeniu budowy obiektów kultury, jak pomniki, stadiony, parki itp. Komitety te powinny podlegać uproszczonej procedurze rejestracyjnej, nie mieć prawa przyjmowania nieletnich, łączenia się w związki zrzeszeń, tworzenia oddziałów itp.

2. Drugi podstawowy typ tworzą zrzeszenia zwykle do których zaliczyć można zrzeszenia absolwentów szkół i uczelni, towarzystwa społeczno-wyznaniowe, jak Klub Inteligencji Katolickiej, Związek Ewangelistów (nie będące jednak określonymi wyznaniem kultu religijnego), zrzeszenia tzw. hobbistyczne, jak. miłośników gitary, róż, kanarków itp.

Zrzeszeniom zwykłym nie powinny przysługiwać uprawnienia przewidziane dla organizacji społecznych ludu pracującego w obowiązującym ustawodawstwie cywilnym. W koncepcji takiej zrzeszenia zwykle nie są w istocie swymi zrzeszeniami reprezentującymi szeroko rozumiany interes dużych grup społecznych, a mają raczej charakter zrzeszeń skupiających obywateli, którzy pragną prowadzić w większej skali i w zorganizowanych formach życie towarzyskie, dzielić się wzajemnie osobistymi poglądami w kwestiach mniejszej wagi społecznej, łączyć się w zorganizowane grupy ludzi o podobnych zamiłowaniach osobistych itp. Innymi słowy, zrzeszenia te mają zaspokajać indywidualne potrzeby mniejszych grup społecznych.

Zrzeszenia zwykle powinny jednak posiadać osobowość prawną, by móc w swobodny sposób uczestniczyć w obrocie prawnym. Do powstania tych zrzeszeń nie powinna być wymagana decyzja administracyjna, a wystarczy gdy założyciele zrzeszenia, w ilości co najmniej 10 osób zdolnych do działań prawnych, zgłoszą władzy administracyjnej fakt powołania takiego zrzeszenia, załączając jego statut.

W odróżnieniu od zrzeszeń wyższej użyteczności, gdzie statut podlega zatwierdzeniu przez organ rejestracyjny, przy zrzeszeniach zwykłych statut nie powinien być zatwierdzany, jakkolwiek musi podlegać analizie przez władzę administracyjną w celu stwierdzenia, czy nie znajdują się w nim postanowienia, które uniemożliwiają istnienie zrzeszenia jako sprzecznego z ustawą o zrzeszeniach lub prawem karnym.

Zrzeszeniom zwykłym nie powinno przysługiwać prawo działania na

terenie szkół, uczelni, zakładów pracy i w wojsku. Teren działania ich może jednak obejmować obszar jednej wsi, gromady, powiatu, województwa, kilku województw, a nawet teren całego kraju.

Zrzeszeniom zwykłym może przysługiwać też prawo posiadania oddziałów, łączenia się w związki stowarzyszeń zwykłych (lecz bez prawa wstępowania w związek stowarzyszeń wyższej użyteczności), a nawet prawo przynależności do pokrewnych organizacji międzynarodowych za zezwoleniem władzy państwowej. Państwowym organem rejestracyjnym wyrażającym zgodę na powstanie zrzeszenia wyższej użyteczności lub przyjmującym do wiadomości powstanie zrzeszenia zwykłego powinien być:

a) dla zrzeszeń o ogólnokrajowym zasięgu działania lub obejmujących obszar przekraczający teren jednego województwa — właściwy minister;

b) dla zrzeszeń o zasięgu działania jednego województwa lub większym niż obszar jednego powiatu w tym województwie — kierownik właściwego wydziału prezydium wojewódzkiej rady narodowej, od którego decyzji służyć powinno odwołanie do właściwego w stosunku do tego wydziału ministra;

c) dla zrzeszeń o zasięgu działania obejmujących jeden powiat — kierownik właściwego wydziału prezydium powiatowej rady narodowej, od którego decyzji powinno służyć odwołanie do właściwego wydziału prezydium wojewódzkiej rady narodowej.

Właściwość rzeczową organu rejestracyjnego powinien określać cel zrzeszenia, który założyciele powinni w sposób wyraźny oznaczyć w statucie. Np. organem rejestracyjnym dla zrzeszenia pragnącego zajmować się propagowaniem upraw ziemniaka kwalifikowanego powinien być minister rolnictwa lub kierownik wydziału rolnictwa prezydium rady narodowej.

Organem rejestracyjnym dla zrzeszenia pragnącego zajmować się działalnością sportową lub turystyczną będzie przewodniczący GKKFiT oraz jego organa terenowe w prezydiach rad narodowych, zaś organem rejestracyjnym dla zrzeszeń takich, jak np. Polski Komitet Pomocy Społecznej, powinien być minister zdrowia i opieki społecznej i jego jednostki terenowe w prezydiach rad narodowych itp. Ewentualne spory kompetencyjne powinny być rozstrzygane zgodnie z postanowieniami kodeksu postępowania administracyjnego.

Takie ukształtowanie właściwości organów rejestracyjnych ma niezmiernie doniosłe znaczenie, gdyż oznacza to, że:

— właściwy resortowo organ administracji państwowej odpowiedzialny za określony rzeczowo odcinek polityki państwa ma możliwości prawidłowego ukierunkowania współpracy z działalnością zrzeszeń działających też na tym odcinku polityki;

— organ administracji państwowej zwiąże ściślej swą działalność ze społeczeństwem skupionym w organizacjach społecznych zainteresowa-

nych tą dziedziną polityki państwa, a tym samym zmusza ten organ administracji do brania pod uwagę postulatów opinii publicznej w toku realizacji swych zadań;

— umożliwia on organizacjom społecznym wywieranie istotnego wpływu na kierunek polityki określonej dziedziny zarządu państwowego;

— umożliwia też szerszą realizację zasady ustroju socjalistycznego o przejmowaniu przez organizacje społeczne ludu pracującego określonych zadań państwa.

Innymi słowy, układ taki umożliwia wzajemne korzystne oddziaływanie na siebie organów administracji państwowej i organizacji społecznych.

Podział zrzeszeń na dwa zasadnicze typy, tj. zrzeszeń wyższej użyteczności społecznej i zwykłych, nie obejmowałby jednak wszystkich zrzeszeń aktualnie istniejących i tych, które mogą ukształtować się w przyszłości. Używając nomenklatury pozaustawowej, moglibyśmy określić te dwa typy zrzeszeń jako zrzeszenia otwarte — czyli dostępne dla każdego, kto pragnie w nich czynnie uczestniczyć.

Pozostaje jednak poważna ilość zrzeszeń, które już obecnie istnieją i działają na terenie szkół, uczelni, zakładów pracy i w wojsku, do których mogą wyłącznie należeć uczniowie określonej szkoły, pracownicy konkretnego zakładu pracy czy żołnierze oznaczonej jednostki wojskowej. Są to zarówno zrzeszenia mieszczące się w ramach dotychczasowych stowarzyszeń określonych w prawie o stowarzyszeniach z 1932 r., jak i inne zrzeszenia, których byt prawny nie określa żaden przepis prawny, lub określają w sposób marginesowy różnego rodzaju ustawy, rozporządzenia a nawet okólniki organów administracji państwowej.

Zachodzi potrzeba objęcia i tych zrzeszeń jednolitym aktem prawnym. Mam tu na myśli takie zrzeszenia, jak kluby racjonalizatorów, koła naukowe, Organizacja Rodzin Wojskowych i różnego rodzaju inne organizacje działające w szkołach, wyższych uczelniach, zakładach pracy i w wojsku. Charakterystyczne i odrębne warunki istniejące w szkołach, uczelniach, zakładach pracy i wojsku wymagają aby dostosowały się do nich również i organizacje społeczne działające w tych jednostkach. Proponuję dlatego ukształtowanie trzech dodatkowych form prawnych zrzeszeń:

1. zrzeszenia działające na terenie szkół i uczelni,
2. zrzeszenia działające na terenie zakładów pracy,
3. zrzeszenia działające w jednostkach wojskowych.

Ponieważ szczegółowe omówienie odrębności dotyczących tych trzech form zrzeszeń nie może zmieścić się w ramach niniejszego opracowania, dlatego ograniczę się jedynie do określenia podstawowych zasad które powinna uwzględnić nowa kodyfikacja.

Zrzeszenia działające na terenie szkół, uczelni, zakładów pracy i wojsku mogą być oddziałami (kołami) zrzeszeń wyższej użyteczności społecz-

nej już istniejących (zarejestrowanych) lub zupełnie nowymi zrzeszeniami zalegalizowanymi u kierownika szkoły, rektora wyższej uczelni, dyrektora zakładu lub dowódcy w wojsku. Ta nowa grupa zrzeszeń, którą nazwać można wewnętrzną lub zamkniętą nie powinna posiadać osobowości prawnej, prawa posiadania majątku własnego oraz prawa działania poza szkołą, uczelnią, zakładem pracy czy jednostką wojskową. Te zrzeszenia „zamknięte” powinny służyć potrzebom szkoły, uczelni, zakładu pracy czy jednostki wojskowej, w celu lepszego wykonywania zadań, dla których te jednostki zostały powołane. Mogą to być potrzeby produkcyjne (np. klub racjonalizatora, tokarza), socjalno-kulturalne (klub brydżowy, klub miłośników estetyki pomieszczeń zakładowych) wychowawcze (koła naukowe, koła miłośników poezji, prozy, klub strzelca wyborowego) itp.

Ustawa o prawie zrzeszania się obywateli w końcowych swych częściach powinna ponadto regulować:

1. działalność i sposób tworzenia związków zrzeszeń (federacji),
2. pozycję prawną zrzeszeń międzynarodowych działających w Polsce oraz warunki przynależności polskich zrzeszeń do organizacji międzynarodowych,
3. organizację finansowo-księgową zrzeszeń, warunki zatrudniania pracowników w zrzeszeniach oraz sposób zarządzania mieniem zrzeszeń,
4. postępowanie likwidacyjne zrzeszeń,
5. odpowiedzialność karno-administracyjną.

III

Niezmiernie istotna jest też potrzeba wyczerpującego omówienia w nowej ustawie uprawnień nadzorczych organów administracji państwowej wobec zrzeszeń. Zarówno zrzeszenia, jak i organa nadzoru administracyjnego powinny mieć wyraźnie określone zakresy swych uprawnień i obowiązków w formie wyczerpującego wyliczenia ustawowego. W tym przedmiocie nie mogą istnieć luki prawne stwarzające okazję zarówno do nadmiernej ingerencji w wewnętrzne sprawy zrzeszeń, jak też możliwości bezkarnego naruszania obowiązujących norm prawnych przez osoby kierujące zrzeszeniem. Jest rzeczą zrozumiałą, że zrzeszenie nie może stanowić państwa w państwie, jednak w granicach tradycyjnego już samorządu wewnątrzorganizacyjnego utrwalonego normą prawną przyszłej ustawy — stanowić może postać realizacji demokratycznej i socjalistycznej w swej treści, ogólnej struktury ustrojowej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

W zakresie ustroju wewnętrznego zrzeszeń nowe przepisy powinny zwrócić szczególną uwagę na pełne przestrzeganie zasad demokracji wewnątrzorganizacyjnej. Zagadnienie to wiąże się z formą powoływania władz zrzeszeń oraz z kadencją tych władz. W dotychczas istniejących

stowarzyszeniach nie wszędzie statuty przyjęły do obowiązującej praktyki zasadę tajności wyborów. W niektórych statutach stowarzyszeń obowiązuje zasada jawności wyborów, z tym zastrzeżeniem, że wyborcy w drodze głosowania jawnego mogą podjąć uchwałę o tajnych wyborach. Wydaje mi się, że zasadę tą należałoby odwrócić tzn. przyjęć za obowiązujące tajne wybory z uwzględnieniem jednak w drodze wyjątku możliwości podjęcia uchwały, że w określonych, aktualnie przeprowadzanych wyborach głosowanie będzie jawne. Takie ustalenie sposobu przeprowadzenia wyboru, z jednej strony stanowi gwarancję pełnej demokracji w stosunkach wewnątrzorganizacyjnych, a z drugiej strony istniejąca możliwość odstąpienia od zasady tajności w drodze wyjątku, zapobiegać będzie nadmiernemu przedłużaniu zebrania wyborczego czy też zbytniemu jego sformalizowaniu w przypadkach, kiedy tajne wybory są oczywiście niepotrzebne (np. przy wyborach komisji mandatowych lub tzw. komisji matki, albo wyboru przewodniczącego czy prezydium zebrania). Przestrzeganie tajności wyborów do przyszłych władz jest niezwykle ważne, szczególnie w naszych warunkach ustrojowych, kiedy to nadaje się niektórym organizacjom społecznym wysoką rangę przekazując im do wykonywania pewne zadania państwa. Umożliwia im to współdecydowanie w istotnych sprawach z zakresu władzy i administracji państwowej — czyli w sprawach dotyczących bezpośrednio mniejszych lub większych kręgów społeczeństwa. Dlatego istotne jest, kto będzie zasiadał w tronie kierowniczym takiej organizacji i jaki ma wpływ szeregowy wyborca, członek tej organizacji, na wybór osoby, która będzie należycie reprezentowała ogólne interesy i właściwie kierowała organizacją.

Z zagadnieniem tym wiąże się też czasokres kadencji wybranych władz. Dotychczasowa praktyka wykazuje, że w szeregu stowarzyszeń istnieją u niektórych działaczy tendencje do długoletniego piastowania czołowych stanowisk kierowniczych w organizacjach. Osoby te, mając na względzie nie zawsze interes całej organizacji, lecz częściej własne ambicje, lub co gorsza — będąc materialnie zainteresowani w dalszym piastowaniu funkcji prezesa, sekretarza czy skarbnika — starają się wszelkimi dostępnymi im środkami spowodować ponowny ich wybór do zarządu organizacji. Oczywiście, niezmiernie pomocna im jest wówczas zasada jawnego wyboru do władz, umożliwiająca wywieranie presji na członków-wyborców. Łatwo jest wówczas ustalić, kto głosuje „za”, a kto „przeciw”. Często bywa, że dotychczasowe kierownictwo, składające się z poważnych autorytetów, wykonuje uczciwie swe obowiązki, lecz bywa mało operatywne czy to ze względu na podeszły już wiek, czy zaabsorbowanie pracą zawodową, lub też z innych względów, i wówczas jawne głosowanie przeciwko takim osobom bywa niezwykle krępujące. W ten sposób wytwarzała się niewłaściwa praktyka utrzymywania kierownictwa organizacji w rękach stale tych samych osób przez wiele kadencji, a czasem, w niektórych organizacjach — dożywotnio. Kierowanie organizacją stale przez

tę samą osobę lub kilka tych samych osób przyczynia się też do naruszania zasad kolegialności pracy organizacji oraz innych demokratycznych form jej ustroju wewnętrznego. „Wieczni prezesi” starają się stwarzać wokół swojej osoby mit niezastąpionych, nieomylnych w swym działaniu dla dobra organizacji. Doprowadza to w konsekwencji do nieliczenia się z opinią kolektywu, reżyserowania obrad plenarnych (walnych zgromadzeń) według własnych potrzeb i kierowania tak zebraniem wyborczymi, by być ponownie wybranym na to samo stanowisko. Taka praktyka doprowadza do zaniku aktywności pozostałych członków, hamuje prawidłowy rozwój organizacji i jest przyczyną licznych naruszeń norm statutowych, ponieważ zrutynizowany prezes zamienia zasadę samorządu organizacyjnego na „samorząd” osobisty. Powszechnie wiadomo, że okresowa zmiana personalna kierownictwa organizacji zawiera szereg pozytywnych cech, bo i ożywia skostniałe formy pracy, umożliwia szerszemu gronu członków wykazanie się pożyteczną pracą dla dobra organizacji, wyzwala nowe inicjatywy i twórcze myśli. Dlatego niezwykle ważne i konieczne jest podkreślenie w nowej ustawie zasady tajności wyborów do władz i ograniczenie możliwości wielokrotnego kandydowania. Uwzględniając okoliczność pełnego wykorzystania inicjatywy twórczej oraz nabytego doświadczenia w pracy organizacyjnej, można przyjąć za wystarczającą możliwość kandydowania do władz zrzeczenia jednej i tej samej osoby najwyżej w dwóch kolejnych kadencjach, z możliwością jednak ponownego jej wyboru w czwartej i piątej kadencji, po których znowu byłaby przerwa jednej kadencji.

W tym układzie wybitnie uzdolnione indywidualności będą mogły wszystkie swoje możliwości wykorzystać dla dobra organizacji, a jednocześnie istnieć będzie bariera ograniczająca dożywotność sprawowania funkcji kierowniczych oraz wynikająca z tego bariera dla „dyktatorskich” form kierowania zrzeczeniem.

D'UN NOUVEAU MODELE JURIDIQUE DES ASSOCIATIONS

Résumé

L'idée directrice de l'article est la proposition de modification du „droit à l'association” dans le but d'adopter son texte aux nouvelles conditions socio-politiques qui se sont formées en Pologne après 25 ans de régence du peuple travailleur. Le droit à l'association actuel s'est constitué en 1932 et découlait de la constitution bourgeoise du 17 mars 1921. Il est apparu une situation paradoxale dans laquelle les normes juridiques qui s'étaient formées dans le régime capitaliste constituent toujours la base de l'activité des nouvelles organisations sociales formées dans le régime socialiste.

Les énormes modifications socio-politiques qui ont changé l'aspect de la Pologne tandis que fonctionnait la loi sur les associations, ont il est vrai changé les conceptions sur le rôle et la signification des associations dans la vie de la nation,

mais en même temps la structure juridique de ces organisations est restée inchangée. L'institution de nouvelles normes sur le droit des citoyens à l'association est d'autant plus nécessaire qu'en Pologne il existe actuellement près de 70 mille associations, rassemblant 18 millions de membres. Dans cette situation les organes d'administration d'Etat qui enregistrent et surveillent les associations doivent renoncer à appliquer rigoureusement la loi sur les associations pour permettre leur développement sous tous les aspects, indispensable dans les conditions de la démocratie socialiste. Une telle procédure n'est pas admissible à long terme car elle introduit une désorientation et une incertitude dans les relations juridiques. Indépendamment de cela en Pologne il existe des associations qui fonctionnent sans relever de la loi sur les associations et leur existence juridique est réglée par divers autres actes normatifs. C'est pourquoi dans cet article on propose que la nouvelle loi concernât toutes les associations existant actuellement en Pologne ainsi que celles qui peuvent être instituées dans le futur, à l'exception des partis politiques, des syndicats professionnels, des associations religieuses, des unions industrielles et commerciales ainsi que des comités institués dans le but de préparer les élections aux institutions publiques légales.

On propose que la future loi sur le droit des citoyens à l'association partageât toutes les associations en deux types fondamentaux: Le premier type comporte les associations de haute utilité sociale qui devraient veiller à l'intérêt social tout entier ou tout au moins représenter les intérêts d'importants ensembles de la société polonaise. Ces associations devraient faire l'objet d'une protection juridique particulière prévue par le code civil et le code pénal, à égalité avec les unités de l'économie nationalisée.

Le deuxième type ce sont les associations ordinaires créées dans le but de mener la vie de société à une plus grande échelle et dans des formes organisées, soit dans le but d'unir dans des groupes organisés des gens ayant les mêmes goûts, par ex. un club des anciens élèves, un club des amis de la guitare, la société philatélique, etc.

Indépendamment de ces deux types fondamentaux d'associations accessibles à chaque citoyen, on propose de formuler dans la loi des principes juridiques supplémentaires pour les associations fonctionnant dans les écoles, les entreprises de travail et dans l'armée. On propose de confier l'enregistrement et la surveillance des associations à différents ministères et aux services des praesidia des conseils nationaux relevant de la compétence de ces ministères — incontestablement compétents de par les buts statutaires des associations (par ex. l'union des éleveurs de chevaux, ou le cercle agricole sont enregistrés et surveillés par le Ministère de l'Agriculture et le Département de l'Agriculture du Praesidium du Conseil National Local).

La formation d'un nouveau modèle juridique des associations en Pologne Populaire est une nécessité d'aujourd'hui car les vieilles normes de 1932 ont cessé d'être d'actualité pour les organisations d'aujourd'hui de la société polonaise.