

EMILIA GULIŃSKA*

Stowarzyszenie jako element społeczeństwa obywatelskiego

Wprowadzenie

Spółeczeństwo obywatelskie jest przestrzenią działania instytucji, organizacji, grup społecznych i jednostek, rozciągającą się pomiędzy rodziną, państwem i rynkiem, w której ludzie podejmują wolną debatę na temat wartości składających się na wspólne dobro oraz dobrowolnie współdziałają ze sobą na rzecz realizacji wspólnych interesów¹. Cechą charakterystyczną społeczeństwa obywatelskiego jest partycypacja wolnych, świadomych i odpowiedzialnych obywateli w kształtowaniu zasad, według których funkcjonuje współczesne społeczeństwo. Warunkiem, konieczną przesłanką jest istnienie takich struktur i organizacji obywateli, które mogą efektywnie wpływać na procesy rządzenia państwem w różnych sferach jego funkcjonowania, począwszy od tworzenia prawa poprzez funkcjonowanie administracji, podejmowanie decyzji przez organy władzy publicznej, a także uczestnictwo w samorządności lokalnej².

Organizacje obywatelskie jako element partycypacji społecznej mogą być w różnym stopniu sformalizowane i powiązane różnymi zależnościami z podmiotami państwowymi. Niski poziom formalizacji

* Emilia Gulińska, mgr, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, e-mail: e.gulinska@uthrad.pl, <https://orcid.org/0000-0002-1106-5067>.

¹ E. Wojciechowska, *Spółeczeństwo obywatelskie: mit czy warunek konieczny stabilnego rozwoju demokracji*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2016, nr 2(11), s. 16.

² M. Safjan, *Spółeczeństwo obywatelskie w czasach kryzysu*, „Chrześcijaństwo – Świat – Polityka. Zeszyty Społecznej Myśli Kościoła” 2018, nr 22, s. 62.

daje większy zakres swobody działania, sprzyja jednak tworzeniu stosunkowo nietrwałej struktury. Z kolei wysoki poziom formalizacji utrwala strukturę organizacji, ale może ograniczać swobodę działania społeczeństwa obywatelskiego. Warunkiem powstania i rozwoju organizacji obywatelskich jest aktywność jednostek i grup społecznych rozumiana jako ich udział w określaniu celów organizacji, zasad, metod oraz form działania, a także tworzenie warunków do działania i uczestnictwo w zorganizowanych działaniach. Inspirowanie oraz organizowanie aktywności obywatelskiej jest tu środkiem działania. Dopóki nie uda się przełamać powyższych stereotypów i organizacje pozarządowe nie będą traktowane jako równoprawny partner administracji publicznej, dopóty nie będzie można mówić o istnieniu społeczeństwa obywatelskiego funkcjonującego zgodnie z zasadami partycypacji społecznej w Polsce³.

Realizacja zasady społeczeństwa obywatelskiego powiązana jest z zasadą pomocniczości, która oznacza wykonywanie przez administrację rządową działań dopiero wówczas, gdy mniejsze wspólnoty nie są w stanie samodzielnie rozwiązać własnych problemów. Została ona rozwinięta w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴ przez ustanowienie domniemania kompetencji na rzecz całego samorządu terytorialnego, a następnie domniemania na rzecz gminy. Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję RP lub ustawy do kompetencji innych władz publicznych. Zasada domniemania właściwości samorządu terytorialnego obejmuje realizację zadań służących zaspokajaniu potrzeb wspólnot lokalnych, podejmowanych w celu realizacji dobra wspólnego, którego konsumentem jest człowiek⁵.

1. Prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach

Prawo do zrzeszania się zostało uregulowane na szczeblu krajowym oraz międzynarodowym. W myśl Powszechnej deklaracji praw człowieka

³ M.T. Góralczyk, *Związek między konstytucyjną zasadą społeczeństwa obywatelskiego a partycypacją społeczną – zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 6(161), s. 41–42.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP” lub „Konstytucja”.

⁵ B. Przywora, *Lokalne grupy działania jako szczególnego rodzaju stowarzyszenia w procesie kształtowania społeczeństwa obywatelskiego – perspektywa konstytucyjnoprawna*, w: *Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji*, pod red. M. Steca, K. Małysi-Sulińskiej, Warszawa 2020, s. 283–284.

i obywatela⁶ każdy człowiek ma prawo do spokojnego zgromadzania i stowarzyszania się. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁷ w art. 11 stanowi, że każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób.

Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej. Analogicznie prawo to zostało uregulowane w art. 22 ust. 1 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych⁸ oraz w art. 12 ust. 1 Karty praw podstawowych⁹. Na uwzględnienie zasługuje także Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, który w art. 8 ust. 1 lit. a stanowi, że Państwa Strony Paktu zobowiązują się zapewnić prawo każdego do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych według własnego wyboru, w celu popierania i ochrony swych interesów gospodarczych i społecznych, jedynie pod warunkiem przestrzegania

⁶ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z dnia 10 XII 1948 r., art. 20 ust. 1, <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html> (dostęp: 20 II 2023).

⁷ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 XI 1950 r. zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, art. 11 (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284 ze zm.).

⁸ Każdy ma prawo do swobodnego stowarzyszania się z innymi, włącznie z prawem do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych w celu ochrony swych interesów. Na wykonywanie tego prawa nie mogą być nałożone ograniczenia inne niż przewidziane przez ustawę i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób. Niniejszy artykuł nie stanowi przeszkody w nałożeniu ograniczeń zgodnych z ustawą na wykonywanie tego prawa przez członków sił zbrojnych i policji. Żadne z postanowień niniejszego artykułu nie uprawnia Państw Stron Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1948 r. dotyczącej wolności związkowej do podejmowania kroków ustawodawczych lub stosowania prawa w sposób, który naruszałby gwarancje przewidziane w tej Konwencji.

⁹ Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich, z którego wynika prawo każdego do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla obrony swoich interesów.

przepisów statutowych danej organizacji; korzystanie z tego prawa nie może podlegać innym ograniczeniom niż przewidziane w ustawie i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo dla ochrony praw i wolności innych osób¹⁰.

Konstytucja RP wolność zrzeszania się reguluje w art. 12 i art. 58 ust. 1¹¹. Zgodnie z art. 12 Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. W myśl zaś art. 58 ust. 1 każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się. Ograniczenie tej wolności może mieć aspekt podmiotowy i przedmiotowy. W aspekcie podmiotowym wolność zrzeszania się w partie polityczne przysługuje tylko obywatelom polskim, a osoby wykonujące zawód sędziego, sędziego Trybunału Konstytucyjnego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, członka Krajowej Rady Radio i Telewizji nie mogą się zrzeszać w partie polityczne i związki zawodowe. Dotyczy to także członków służb mundurowych. Natomiast aspekt przedmiotowy odnosi się do zakazu: tworzenia i funkcjonowania zrzeszeń, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą, istnienia partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa. Ograniczeniem wolności zrzeszania się w jej aspekcie przedmiotowym jest wymóg zarejestrowania zrzeszenia, warunkujący uzyskanie przez zrzeszenie osobowości prawnej oraz możliwości korzystania z praw i wolności ustawowo gwarantowanych danemu rodzajowi zrzeszeń¹².

Zgodnie z art. 3 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach¹³ prawo tworzenia stowarzyszeń przysługuje obywatelom polskim mającym pełną

¹⁰ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 XII 1966 r. (Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 169 ze zm.).

¹¹ A. Rzetecka-Gil, *Art. 1*, w: *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2022, LEX/el.

¹² M. Florczak-Wątor, *Art. 58*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2021, LEX/el.

¹³ Ustawa z dnia 7 V 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2261 ze zm.), dalej „u.p.s.”.

zdolność do czynności prawnych i niepozbawionym praw publicznych. Małoletni w wieku od 16 do 18 lat, którzy mają ograniczoną zdolność do czynności prawnych, mogą należeć do stowarzyszeń i korzystać z czynnego i biernego prawa wyborczego, z tym że w składzie zarządu stowarzyszenia większość muszą stanowić osoby o pełnej zdolności do czynności prawnych. Małoletni poniżej 16 lat mogą, za zgodą przedstawicieli ustawowych, należeć do stowarzyszeń według zasad określonych w ich statutach, bez prawa udziału w głosowaniu na walnych zebraniach członków oraz bez korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego do władz stowarzyszenia. Jeżeli jednak jednostka organizacyjna stowarzyszenia zrzesza wyłącznie małoletnich, mogą oni wybierać i być wybierani do władz tej jednostki. Uprawnienie to przysługuje także cudzoziemcom mającym miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast cudzoziemcy nieposiadający miejsca zamieszkania na terytorium RP mogą wstępować do stowarzyszeń, których statuty przewidują taką możliwość (art. 4 u.p.s.).

2. Pojęcie i cechy stowarzyszenia

Stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych. Dobrowolność stowarzyszenia przejawia się przede wszystkim w realizacji konstytucyjnej wolności zrzeszania, a więc swobody obywatela w zakresie decydowania o trzech sferach: utworzeniu stowarzyszenia, przystąpieniu do już istniejącego stowarzyszenia, wystąpieniu ze stowarzyszenia. Przejawia się ona także w zakazie tworzenia stowarzyszeń, które zakładają bezwzględne posłuszeństwo ich członków wobec władz, oraz w możliwości tworzenia stowarzyszeń, których cele i sposoby ich realizacji są tożsame z tymi stosowanymi w już istniejących stowarzyszeniach. Ponadto dobrowolność nie może zostać ograniczona ani zapisami statutu, ani regulaminu czy uchwałami stowarzyszenia, a wszelkie regulacje w tym przedmiocie uznać należy za bezwzględnie nieważne¹⁴. Samorządność stowarzyszeń to swoboda w kształtowaniu struktury organizacyjnej, określania kryterium członkostwa, wyznaczania sobie zadań, przyjmowania dowolnych metod funkcjonowania¹⁵, w intensywności podejmowanej działalno-

¹⁴ A. Rzetecka-Gil, *Art. 2, w: Prawo o stowarzyszeniach...*

¹⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 III 2011 r., sygn. akt III SA/Wa 1695/10, LEX nr 860026.

ści, w obsadzaniu przez konkretne osoby stanowisk we władzach czy wreszcie w podejmowaniu decyzji o rozwiązaniu¹⁶. Tak rozumiana idea samorządności stowarzyszeń powoduje, że ingerencja sądu w działalność stowarzyszenia powinna mieć charakter zupełnie wyjątkowy. Co więcej, więź członka ze stowarzyszeniem jest stosunkowo słaba, gdyż stosunek członkostwa rodzi w istocie tylko uprawnienia o charakterze organizacyjnym – inaczej niż np. w przypadku spółdzielni¹⁷.

Istota trwałości stowarzyszenia polega na trwałości jego celów. Założeniem jest istnienie stowarzyszenia w oderwaniu od egzystencji poszczególnych członków. Stowarzyszenie ma „przeżyć” założycieli i obejmować w swym składzie osobowym coraz to nowe osoby. Ze względu na to, że cel stowarzyszenia ma pozostawać trwały, nie można uznać za stowarzyszenie tworów o przeważających cechach przejściowych, przemijających, np. komitetów, zgromadzeń. Ich cechą jest, że zmierzają do osiągnięcia porozumienia w pewnej materii, wymagającej pośpiechu w powzięciu wspólnej decyzji, a żadne dalsze więzy pomiędzy członkami oraz wśród nich nie powstają. Nie powstaje również korporacja. W stowarzyszeniu członkowie przez cały czas swej przynależności są powiązani między sobą i ze stowarzyszeniem w granicach, w jakich jest to konieczne dla realizacji celu stowarzyszenia. Zgromadzenie jest przemijającym zebraniem osób, które względem siebie nie zaciągają zobowiązań¹⁸.

Zrzeszenie jest co do zasady organizacją celową, a zatem cel wyznaczają osoby zrzeszające się. Może mieć on charakter wewnętrzny, związany z zaspokojeniem potrzeb członków stowarzyszenia, a także charakter zewnętrzny odnoszący się do realizacji potrzeb szerszej społeczności pozostającej na zewnątrz osób tworzących stowarzyszenie¹⁹. Statutowym celem stowarzyszenia nie może być prowadzenie działalności skierowanej na osiągnięcie zysku. Działalność statutowa i działalność gospodarcza są odrębnymi rodzajami działalności, przy czym możliwość prowadzenia działalności gospodarczej jest uwarunkowana tym, że dochód z jej prowadzenia przeznaczony będzie na cele statutowe stowarzyszenia, a nie będzie podlegał podziałowi między

¹⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego (SA) w Łodzi z 9 III 2013 r., sygn. akt I ACa 1294/12, LEX nr 1313313.

¹⁷ Wyrok SA w Szczecinie z 26 VI 2020 r., sygn. akt I ACa 524/19, LEX nr 3405274.

¹⁸ P. Suski, *Art. 2 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach*, w: *Stowarzyszenia i fundacje. Komentarz*, Warszawa 2011, LEX/el.

¹⁹ A. Barczewska-Dziobek, *Status prawny jednostek samorządu terytorialnego jako członków stowarzyszeń z udziałem osób fizycznych*, w: *Podmiotowość samorządu terytorialnego...*, s. 270.

członków stowarzyszenia. Prowadzenie działalności gospodarczej przez stowarzyszenie odbywa się według ogólnych zasad określonych w odrębnych przepisach. Okoliczność, że dochody stowarzyszenia uzyskiwane z prowadzenia działalności gospodarczej są przeznaczane na takie czy inne cele, nie zmienia charakteru tej działalności²⁰.

3. Działalność stowarzyszeń w praktyce

Organizację i zakres funkcjonowania stowarzyszeń reguluje Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach oraz statut stowarzyszenia. Idea stowarzyszeniowa wiąże się bezpośrednio z ideą samorządności, według której instytucje państwa pełnią przede wszystkim funkcję jednego z partnerów w realizacji celów społecznych²¹. Stowarzyszenie opiera swą działalność na społecznej pracy swoich członków, którzy wspólnie dążą do realizacji określonego w statucie celu. Istotą stowarzyszenia i jego najważniejszym elementem są ludzie je tworzący i razem realizujący wspólny cel. Członkowie stowarzyszenia samodzielnie decydują, jakie cele chcą realizować, określają programy działania i struktury organizacyjne²². Należy podkreślić, że statut stowarzyszenia jest szczególnym rodzajem umowy. W związku z tym jego postanowienia powinny być tłumaczone według dyrektyw art. 65 Kodeksu cywilnego²³. Zgodnie z tym przepisem oświadczenie woli należy tłumaczyć tak, jak wymagają tego okoliczności, w których zostało ono złożone, zasady współżycia społecznego oraz ustalone zwyczaje. Natomiast w umowach należy badać, jaki był zgodny zamiar stron, aniżeli opierać się na dosłownym brzmieniu. W swoim orzeczeniu Sąd Najwyższy podkreślił, że do statutów znajduje zastosowanie zasada swobody umów. Zatem postanowienia statutu mogą być kształtowane dowolnie, jednakże przy uwzględnieniu granic swobody określonej w art. 353¹ k.c. W myśl tego przepisu strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, pod warunkiem jednak że treść lub cel nie będą sprzeciwiały się właściwości stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego²⁴. Powołując się na poglądy

²⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 V 2009 r., sygn. akt II FSK 163/08, LEX nr 513321.

²¹ P. Broda-Wysocki, *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 33.

²² R. Skiba, *Prawne warunki działania organizacji pozarządowych*, Warszawa 2006, s. 15.

²³ Ustawa z dnia 23 IV 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1360 ze zm.), dalej „k.c.”.

²⁴ A. Partyk, *Statut stowarzyszenia to szczególny rodzaj umowy*, LEX/el. 2017.

orzecznicze, Sąd Najwyższy stwierdził także, że prawo do interpretowania statutu stowarzyszenia służyć ma przede wszystkim jego władzom i organom, natomiast do kompetencji organów administracyjnych i sądów nadzorujących działania stowarzyszenia należy ocena, czy określona interpretacja przyjęta przez organy stowarzyszenia i praktyka stosowania przez nie postanowień statutu odpowiadają przepisom prawa²⁵.

Celem stowarzyszenia może być działalność obejmująca zadania w zakresie: (1) pomocy społecznej, (2) wpierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, (3) tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, (4) udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa, (5) działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, (6) działalności charytatywnej, (7) podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej, (8) działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego, (9) działalności na rzecz integracji cudzoziemców, (10) ochrony i promocji zdrowia, (11) działalności na rzecz osób niepełnosprawnych, (12) promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy, (13) działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn, (14) działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym, (15) działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości, (16) działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej, (17) działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, (18) nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania, (19) działalności na rzecz dzieci i młodzieży, w tym wypoczynku dzieci i młodzieży, (20) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, (21) wspierania i upowszechniania kultury fizycznej, (22) ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego, (23) turystyki i krajoznawstwa, (24) porządku i bezpieczeństwa publicznego, (25) obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, (26) upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji, (27) udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego,

²⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z 9 IV 2015 r., sygn. akt II CSK 392/14, LEX nr 1729688.

(28) ratownictwa i ochrony ludności, (29) pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą, (30) upowszechniania i ochrony praw konsumentów, (31) działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami, (32) promocji i organizacji wolontariatu, (33) pomocy Polonii i Polakom za granicą, (34) działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych, (35) działalności na rzecz weteranów i weteranów poszkodowanych, (36) promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą, (37) działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka, (38) przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym, (39) rewitalizacji, (40) działalności na rzecz organizacji pozarządowych, (41) działalności na rzecz podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych (art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie)²⁶.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w 2021 r. aktywnie działało 96 tys. stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych oraz samorządów gospodarczych i zawodowych. W porównaniu z 2020 r. liczba ta wzrosła o 1,6 tys. (1,7%). Najlicniejszą grupą były stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne (69,7%), fundacje (17,4%) oraz koła gospodyń wiejskich (8,8%). Mniej liczne były społeczne podmioty wyznaniowe (2,1%) oraz organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego (2%). W 2021 r. organizacje non-profit współpracowały głównie z instytucjami publicznymi. Z administracją rządową, samorządową lub podległymi jej jednostkami współpracowało 77,4% organizacji.

Drugą najczęściej wskazywaną grupą podmiotów, z którymi była nawiązana współpraca, były inne podmioty non-profit (52,3%). Natomiast kooperacja z przedsiębiorstwami podejmowana była najrzadziej (27,4%). Głównym celem tej współpracy było pozyskiwanie zasobów materialnych, w tym częściej finansowych niż rzeczowych. Częstym powodem był także dostęp do zasobów niematerialnych. Możliwość integracji środowiska lokalnego i poszerzania kontaktów stanowiły motywację do wspólnych działań dla 33,2% organizacji non-profit. Z kolei 31,3% jednostek jako cel współpracy wskazywało wiedzę i doświadczenie pracowników administracji publicznej²⁷.

²⁶ Ustawa z dnia 24 IV 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1327 ze zm.).

²⁷ Główny Urząd Statystyczny, *Współpraca organizacji non-profit z innymi podmiotami w roku 2021*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/>

Warto także zaznaczyć, że w okresie między 24 lutego a 31 marca 2022 r. 28,6 tys. organizacji non-profit (29,8%) oraz 0,2 tys. spółdzielni (16,9%) przynależących do sektora ekonomii społecznej podjęło dodatkowe działania na rzecz potrzebujących w związku z wojną prowadzoną na terytorium Ukrainy. Spośród 28,8 tys. zaangażowanych podmiotów gospodarki społecznej 98,1% prowadziło działania na terenie Polski, a 7,8% na terenie Ukrainy. Głównymi odbiorcami pomocy udzielanej przez podmioty gospodarki społecznej w związku z pełnoskalowymi działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium Ukrainy były osoby fizyczne. Natomiast wśród form pomocy należy wskazać przekazywanie darów rzeczowych oraz zapewnianie wyżywienia²⁸. Problemami w działalności i funkcjonowaniu stowarzyszeń są te związane z zapewnieniem materialnego funkcjonowania organizacji oraz z biurokracją i formalnościami. Obecnie takie trudności odczuwa 67% organizacji, nieco mniej niż w 2018 r. (o 3 punkty procentowe). Prawie połowa sektora społecznego (46%) deklaruje też problemy z utrzymaniem płynności finansowej, co mogło być szczególnie trudne dla organizacji podczas pandemii. Częściej niż w 2018 r. organizacje widzą trudności w dostępie do lokalu odpowiedniego do działalności organizacji. Kolejnymi kwestiami, z którymi mierzą się stowarzyszenia (także fundacje) w Polsce, są nadmiernie skomplikowane formalności podczas korzystania z grantów (64%), a także rozbudowana biurokracja administracji publicznej (63%). Dokuczliwość tych problemów rośnie sukcesywnie od 10 lat, jednak ostatnio się nasiliła: od 2018 r. odsetek organizacji deklarujących kłopoty z biurokracją zwiększył się o 4 punkty procentowe. Można zastanawiać się, czy wzrost wskazań na problemy z biurokracją skutkuje niechęcią organizacji do współpracy z administracją. Jednak pozostałe trudności związane ze współpracą z administracją publiczną, takie jak niejasne reguły współpracy czy nadmierna kontrola, są rzadziej postrzegane jako problem – wskazuje je odpowiednio 38% i 29% stowarzyszeń i fundacji. Niedoskonałości

gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/ wspolpraca-organizacji-non-profit-z-innymi- podmiotami-w-2021-r-,9,5.html (dostęp: 21 II 2023).

²⁸ Główny Urząd Statystyczny, *Zaangażowanie podmiotów gospodarki społecznej w pomoc w związku z działaniami wojennymi na terytorium Ukrainy (24.02–31.03.2022 r.)*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/zaangazowanie-podmiotow-gospodarki-spoecznej-w-pomoc-w-zwiazku-z-dzialaniami-wojennymi-na-terytorium-ukrainy-24-02-31-03-2022-r-,21,1.html> (dostęp: 21 II 2023).

lub brak przepisów regulujących działania organizacji postrzega jako problem 36% fundacji i stowarzyszeń. Tyle samo organizacji narzeka na trudności z terminowym wywiązywaniem się z obowiązków formalnych, takich jak zatwierdzenie sprawozdania finansowego czy zwołanie walnego zgromadzenia. Można więc przypuszczać, że wysoki (i rosnący) poziom wskazań na problem z biurokracją administracji jest wyrazem ogólnej niechęci organizacji wobec obciążeń formalno-prawnych²⁹.

Kolejnym problemem jest to, że sektor społeczny chce być wspólnotą, ale obecnie jej nie tworzy. Ponad połowa liderów i liderów organizacji pozarządowych nie postrzega sektora pozarządowego w Polsce jako wspólnoty organizacji – postrzega go raczej jako organizacje realizujące swoje cele. To więcej niż w 2018 r. Jednocześnie większość liderów i liderów organizacji jest przekonana o potrzebie tworzenia wizji rozwoju całego sektora pozarządowego. To znowu więcej niż w 2018 i 2015 r. Co ciekawe, potrzebę stworzenia takiej wizji dostrzegają organizacje zarówno te, które widzą sektor pozarządowy jako wspólnotę organizacji, jak i te, które stwierdzają, że trudno dziś mówić o polskim sektorze pozarządowym jako pewnej całości. Inne organizacje pozarządowe są najważniejszym partnerem dla stowarzyszeń i fundacji, więc kontaktów wewnątrz sektora społecznego jest dużo, ale – jak widać – nie są one wystarczające dla zbudowania wspólnoty organizacji. Spada również liczba osób zrzeszających się w stowarzyszeniach. Zmniejsza się też wielkość zarządów fundacji i stowarzyszeń. Może to mieć związek z obserwowanym od lat brakiem chętnych do zaangażowania się w prace zarządu, i do przejścia władzy w organizacji. To z kolei wpływa na istniejący od lat problem wypalenia liderów i liderów organizacji. Maleje też przeciętna liczba osób, które organizacja angażuje na zasadach wolontariatu. Jednocześnie jednak od dekady wzrasta odsetek organizacji, które korzystają z pracy płatnej – dzięki temu nie opierają się już tylko na zaangażowaniu społecznym. Coraz więcej organizacji ma stałe zespoły pracownicze i oferuje zatrudnienie na podstawie umowy o pracę. Może to być związane ze zmianami zachodzącymi na rynku pracy i tzw. rynkiem pracownika, w kontekście którego organizacjom jest coraz trudniej bazować wyłącznie na bezpłatnym zaangażowaniu społeczniczek i społeczników³⁰.

²⁹ B. Charycka, M. Gumkowska, J. Bednarek, *Kondycja organizacji pozarządowych 2021*, Warszawa 2022, s. 103.

³⁰ Ibidem, s. 9–10.

Podsumowanie

Reasumując niniejsze rozważania, należy stwierdzić, że stowarzyszenia są elementem społeczeństwa obywatelskiego stanowiącego fundament demokratycznego państwa prawa. Urzeczywistniają one w sposób praktyczny prawo do zrzeszania się, uregulowane w prawie zarówno krajowym, jak i międzynarodowym. Prawo to uznać należy za zasadę ustrojową oraz prawo podmiotowe każdego człowieka. Stowarzyszenia są również ważnym instrumentem partycypacji społecznej przez swój udział w określaniu celów, zasad, metod i form działania oraz przez tworzenie warunków i uczestnictwo w zorganizowanych działaniach.

Należy pozytywnie ocenić obowiązujące przepisy prawne w zakresie tworzenia stowarzyszeń i ich działania. Nie są one jednak wolne od wad. Dobrą zmianą w polskim ustawodawstwie byłoby uproszczenie formalności w procesie ubiegania się stowarzyszeń o granty oraz ograniczenie nadmiernej biurokracji, co przełożyłoby się na większą współpracę organizacji pozarządowych z administracją publiczną. Należy podkreślić, że dopóki organizacje pozarządowe, w tym stowarzyszenia, nie będą traktowane jak równorzędny partner administracji publicznej, dopóty nie będzie można mówić o istnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

THE ASSOCIATION AS AN ELEMENT OF CIVIL SOCIETY

Summary

This article aims to analyse and assess legal regulations concerning associations as a feature of civil society. In this context, reference is made to the essence of civil society. It should be emphasised that such a society constitutes the foundation of a democratic state under the rule of law. The article presents legal regulations concerning the right to freedom to associate in associations. According to the provisions of the Polish Constitution, the Republic of Poland ensures the freedom of establish and operate trade unions, socio-professional organizations of farmers, associations, citizen movements, and other voluntary unions and foundations, and also guarantees freedom of association to everyone. The article also discusses the notion and attributes of an association, the activities of associations in practice, as well as the problems they face in these areas.

The existing legal regulations concerning the establishment and functioning of associations should be assessed positively. However, they are not free of faults. Introducing a less formal process of applying for grants and curbing excessive bureaucracy would be a change for the better in Polish legislation. This would lead

to increased cooperation between NGOs and public administration. It needs to be stressed that until non-governmental organisations, including associations, are treated as an equal partner of public administration, we cannot speak about the existence of civil society in Poland.

Keywords: right to freedom of association – non-governmental organizations – activity of associations – civil society – association

BIBLIOGRAFIA

- Barczewska-Dziobek A., *Status prawny jednostek samorządu terytorialnego jako członków stowarzyszeń z udziałem osób fizycznych*, w: *Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji*, pod red. M. Steca, K. Małysy-Sulińskiej, Warszawa 2020, s. 263–278.
- Broda-Wysocki P., *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2003.
- Charycka B., Gumkowska M., Bednarek J., *Kondycja organizacji pozarządowych 2021*, Warszawa 2022.
- Florczak-Wątor M., *Art. 58*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2021, LEX/el.
- Główny Urząd Statystyczny, *Współpraca organizacji non-profit z innymi podmiotami w roku 2021*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-2wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/wspolpraca-organizacji-non-profit-z-innymi-podmiotami-w-2021-r-9,5.html> (dostęp: 21 II 2023).
- Główny Urząd Statystyczny, *Zaangażowanie podmiotów gospodarki społecznej w pomoc w związku z działaniami wojennymi na terytorium Ukrainy (24.02–31.03.2022 r.)*, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna_wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/zaangazowanie-podmiotow-gospodarki-spoecznej-w-pomoc-w-zwiazku-z-dzialaniami-wojennymi-na-terytorium-ukrainy-24-02-31-03-2022-r-21,1.html (dostęp: 21 II 2023).
- Góralczyk M.T., *Związek między konstytucyjną zasadą społeczeństwa obywatelskiego a partycypacją społeczną – zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 6(161), s. 33–45.
- Partyk A., *Statut stowarzyszenia to szczególny rodzaj umowy*, LEX/el. 2017.
- Przywora B., *Lokalne grupy działania jako szczególnego rodzaju stowarzyszenia w procesie kształtowania społeczeństwa obywatelskiego – perspektywa konstytucyjnoprawna*, w: *Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji*, pod red. M. Steca, K. Małysy-Sulińskiej, Warszawa 2020, s. 279–292.
- Rzetecka-Gil A., *Art. 1*, w: *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2022, LEX/el.
- Rzetecka-Gil A., *Art.2*, w: *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2022, LEX/el.
- Safjan M., *Spółeczeństwo obywatelskie w czasach kryzysu*, „Chrześcijaństwo – Świat – Polityka. Zeszyty Społecznej Myśli Kościoła” 2018, nr 22, s. 57–72.
- Skiba R., *Prawne warunki działania organizacji pozarządowych*, Warszawa 2006.

Suski P., *Art. 2 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach*, w: *Stowarzyszenia i fundacje. Komentarz*, Warszawa 2011, LEX/el.

Wojciechowska E., *Spółeczeństwo obywatelskie: mit czy warunek konieczny stabilnego rozwoju demokracji*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2016, nr 2(11), s. 15–24.