

Cytowanie

CHICAGO: F. Skawiński, *Porównawcze studium przedmiotu prac komisji śledczych: co leży w interesie publicznym?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024, nr 1, s. 53–65, <https://doi.org/10.15804/ppk.2024.01.04>

APA: Skawiński, F. (2024), *Porównawcze studium przedmiotu prac komisji śledczych: co leży w interesie publicznym?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 1, s. 53–65, <https://doi.org/10.15804/ppk.2024.01.04>

Franciszek Skawiński

ORCID ID: 0000-0003-4935-1656

Uniwersytet Warszawski

E-mail: f.skawinski@student.uw.edu.pl

**Pojęcie organizacji społecznej w rozumieniu
przepisów Kodeksu wyborczego**

Słowa kluczowe: wybory samorządowe, komitety wyborcze, kodeks wyborczy, organizacja społeczna

Keywords: local elections, election committees, election code, community organization

Streszczenie

Pojęcie organizacji społecznej pojawia się w kodeksie wyborczym jako jeden z podmiotów uprawnionych do tworzenia komitetów wyborczych w wyborach samorządowych, choć nie zostało ono dokładniej zdefiniowane. Celem artykułu jest bliższa analiza tegoż pojęcia i określenie cech organizacji społecznej na gruncie orzecznictwa i poglądów doktryny z zakresu prawa konstytucyjnego oraz innych gałęzi prawa, w szczególności prawa administracyjnego. W wyniku przeprowadzonej rozważań określone zostały istotne cechy omawianych organizacji, a konkretnie uregulowany status prawny, trwałość, prowadzenie działalności w interesie społecznym oraz podstawowy cel inny niż prowadzenie działalności gospodarczej. Podkreślono także, że pozbawione znaczenia są niektóre cechy wskazywane do tej pory w doktrynie, jak chociażby substrat osobowy czy zrzeszanie wyłącznie osób fizycznych.

Abstract**The Notion of a Community Organization in the Context of Election Code Provisions**

The concept of “community organization” appears in the election code as one of the entities authorized to create election committees in local elections, although it has not been precisely defined. The aim of the article is to analyze this concept more closely and to determine the characteristics of a community organization based on the jurisprudence and doctrinal views in the field of constitutional law and other branches of law, particularly administrative law. As a result of the considerations carried out, significant features of the discussed organizations have been defined, including a regulated legal status, perdurance, conducting activities in the social interest, and a fundamental purpose other than conducting economic activities. It was also highlighted that some features previously indicated in the doctrine, such as the personal substrate or the association of individuals only, are of no significance.

✱

I. Wstęp

Prawo tworzenia komitetów wyborczych przysługuje różnym podmiotom i jest to zależne od rodzaju wyborów. W wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej prawo zgłaszania komitetów mają wyłącznie wyborcy, w wyborach do Sejmu i Senatu oraz Parlamentu Europejskiego uzyskują je także partie polityczne, a w wyborach jednostek stanowiących samorządu terytorialnego i wójta również organizacje społeczne¹.

Możliwość tworzenia komitetów wyborczych przez organizacje społeczne nie jest przy tym rozwiązaniem wprowadzonym dopiero przez obecny Kodeks wyborczy, bowiem przewidywała je również ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 1998 r.² Wcześniej-sza ordynacja nie zawierała w swoich regulacjach pojęcia komitetu wybor-

¹ Art. 84 ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2022 poz. 1277 ze zm.).

² Art. 64a ustawy z 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (t.j. Dz.U. 2010 Nr 176 poz. 1190 ze zm.).

czego, jednakże możliwe było oznaczenie listy kandydatów, jak również poszczególnych kandydatów na tej liście, nazwą lub skrótem nazwy partii, ugrupowania politycznego, komitetu obywatelskiego albo innej organizacji, nie tylko społecznej³.

W trakcie prac parlamentarnych nad ordynacją z 1998 r. przyznanie organizacjom społecznym prawa do zgłaszania kandydatów w wyborach samorządowych nie było przedmiotem szczególnej kontrowersji⁴, nie wprowadzono w nim także zmian względem pierwotnej wersji projektu. Bardzo lakoniczne uzasadnienie projektu nie pozwala przy tym na formułowanie jakichkolwiek wniosków odnośnie do rozumienia przez projektodawcę pojęcia organizacji społecznej.

Na temat pojęcia organizacji społecznej w obowiązującym Kodeksie wyborczym nie wypowiedział się do tej pory Sąd Najwyższy i było ono jedynie przedmiotem wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej wiążących komisarzy wyborczych⁵. Komitety wyborcze organizacji stanowiły jednak znaczną część komitetów zarejestrowanych przez podmioty inne niż wyborcy w wyborach samorządowych w 2018 r.⁶ i prawdopodobnie trend ten będzie kontynuowany.

Dotychczas nie sformułowano w doktrynie jednolitego poglądu na kwestię rozumienia pojęcia organizacji społecznej i ich systematyki nie tylko w prawie wyborczym, ale również w innych gałęziach prawa. Problem ten dostrzegano jeszcze w publikacjach z okresu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i wydaje się, że jest on wciąż aktualny. Jednocześnie wiele obecnych w doktrynie definicji zdaje się nie odpowiadać obecnym realiom działalności organizacji społecznych i opiera się na definicjach formułowanych w okresie PRL. W zwią-

³ Art. 40 ust. 4 ustawy z 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin (t.j. Dz.U. 1996 Nr 84 poz. 387 ze zm.).

⁴ Część sprawozdania podkomisji obejmująca wskazany artykuł omawiania była na 40 posiedzeniu sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dniu 3 czerwca 1998 r. (Biuletyn Komisji Sejmowych 504/III).

⁵ Zob. przykładowo uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z 13 sierpnia 2018 r. w sprawie wytycznych dla komisarzy wyborczych dotyczących przyjmowania zawiadomień o utworzeniu komitetu wyborczego w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (M.P. poz. 848).

⁶ W wyborach tych zarejestrowano 21 komitetów wyborczych partii, 2 koalicyjne, 325 komitetów organizacji społecznych i 8671 komitetów wyborców.

ku z tym celem niniejszego opracowania jest wskazanie istotnych cech, jakie powinna posiadać organizacja społeczna w rozumieniu Kodeksu wyborczego i próba określenia jej definicji.

II. Pojęcie organizacji społecznej na gruncie Konstytucji

Pojęcie „organizacji społecznej”, a konkretnie „organizacji społecznej ludu pracującego”, zostało użyte w pierwotnej treści Konstytucji PRL z 1952 r.⁷ Termin ten, aczkolwiek już pozbawiony członu „ludu pracującego”, przetrwał w treści tego aktu aż do jego uchylecia. Pojęcie to występowało po wyliczeniu wielu innych rodzajów organizacji i było swego rodzaju nazwą zbiorczą dla różnego rodzaju zrzeszeń⁸.

Obecna Konstytucja RP z 1997 r.⁹ nie posługuje się już wprost pojęcia „organizacja społeczna” czy „organizacja pozarządowa”. Pomimo tego, zgodnie z art. 12 Konstytucji Rzeczpospolita zapewnia wolność tworzenia i działania określonych w nim organizacji. Spośród tego katalogu podmiotów, mającego bez wątpienia charakter otwarty, co najmniej niektóre podmioty określić można jako organizacje społeczne. Największe kontrowersje zdaje się wywoływać zaliczenie do tego grona fundacji i już w trakcie prac nad projektem Konstytucji wyrażano w tym zakresie wiele wątpliwości. Podnoszono, że wprowadzenie fundacji są korporacjami o charakterze kapitałowym, a nie osobowym, jednakże celem tych podmiotów jest realizowanie interesów obywateli i wyrażanie ich opinii, a więc zaliczono je do podmiotów społeczeństwa obywatelskiego.

Z tego powodu, jeżeli próbowałyby się sformułować pojęcie „organizacji społecznych” na gruncie Konstytucji, a w szczególności jej art. 12, powinno ono obejmować wszystkie podmioty wymienione w treści tegoż przepisu. Nie wydaje się, aby na gruncie przepisów konstytucyjnych istniały podstawy do uznania kryterium korporacyjnego jako konstytucyjnego kryterium organizacji społecznej, decydującego o włączeniu danej kategorii podmiotów

⁷ Tekst pierwotny ogłoszono w Dz.U. 1952 Nr 33 poz. 232.

⁸ E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992, s. 10.

⁹ Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.

do zakresu tego pojęcia¹⁰. Na gruncie przepisów Konstytucji rysuje się bowiem podział podmiotów tworzących społeczeństwo obywatelskie na zrzeszenia i ruchy społeczne oraz fundacje¹¹, a ogół tych podmiotów, niezależnie od ich substratu, można określić jako organizacje społeczne. Drugi człon nazwy tych organizacji odnosi się wtedy do zakresu ich działania i statusu podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, a nie charakteru organizacji i faktu posiadania przez nią członków. Słuszność tego poglądu podkreśla również funkcjonowanie wielu istotnych organizacji społecznych właśnie w formie fundacji, spośród których wymienić można chociażby Helsińską Fundację Praw Człowieka, na którą powoływano się również w trakcie prac nad projektem Konstytucji¹². W trakcie tychże prac zauważano również, że choć ujęcie fundacji razem ze zrzeszeniami o charakterze osobowym jest nieco sztuczne, celem wszystkich wymienionych organizacji jest realizowanie interesów obywateli i wyrażanie ich opinii¹³. Katalog organizacji wskazany w art. 12 Konstytucji RP jest przy tym otwarty, a więc jedyną barierą ograniczającą zaliczenie do zrzeszeń w nim wskazanych jest przesłanka dobrowolności, co wyłącza z tegoż katalogu m.in. wspólnoty samorządowe¹⁴. W szczególności zrzeszeniem w rozumieniu art. 12 Konstytucji są chociażby spółdzielnie¹⁵, w tym także spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe¹⁶.

W katalogu organizacji wymienionych w art. 12 Konstytucji potencjalnie mogłyby również zostać zawarte związki wyznaniowe, bowiem Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie podkreślał, że mogą one występować jako instytucje zrzeszające obywateli i realizujące ich określone prawa i wolności,

¹⁰ Tak również NSA w uchwale z 12 grudnia 2005 r., sygn. akt II OPS 4/05, ONSAiWSA 2006 Nr 2 poz. 37.

¹¹ Ł. Pisarczyk, *Komentarz do art. 12 [w:] Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 372.

¹² W. Osiatyński, „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” nr XIV, s. 19.

¹³ J. Ciemniowski, „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” nr XXXVII, s. 52.

¹⁴ W. Sokolewicz, M. Zubik, *Komentarz do art. 12 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. T. 1*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 417.

¹⁵ Wyrok TK z 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09, OTK-A 2012 Nr 1 poz. 4, jak również z 5 lutego 2015 r., sygn. akt K 60/13, OTK-A 2015 Nr 2 poz. 11.

¹⁶ Wyrok TK z 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12, OTK-A 2015 Nr 7 poz. 102.

jak chociażby wykonywanie kultu i obrzędów religijnych¹⁷. W piśmiennictwie występują znaczące wątpliwości w tym zakresie, przy czym z jednej strony wskazywana jest odróżniająca związki wyznaniowe od pozostałych zrzeszeń działalność w sferze *sacrum* i przeżycia religijnego¹⁸, a z drugiej spełnianie przez te związki kryteriów stawianych organizacjom społecznym, współdziałanie z państwem dla dobra człowieka i dobra wspólnego¹⁹ oraz praktyczna rola bardzo zbliżona do wielu pozostałych organizacji społecznych²⁰. Związki wyznaniowe często prowadzą bowiem szkoły czy szpitale i prowadzą szeroko pojętą działalność dobroczynną. Sama działalność w sferze *sacrum* nie wydaje się być jednak wystarczającym powodem odrębnego traktowania związków wyznaniowych, a więc należy przychylić się do poglądu zaliczającego związki wyznaniowe do organizacji wskazanych w art. 12 Konstytucji.

III. Pojęcie organizacji społecznej na gruncie innych gałęzi prawa

Terminem „organizacja społeczna” wprost posługują się Kodeks postępowania administracyjnego²¹ i Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²². Nie oznacza to jednak, że definicja tego określenia jest jednolita. O ile bowiem art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. zawiera definicję organizacji społecznej, jest to jednak definicja obciążona błędem *idem per idem* ze względu na zakończenie jej zwrotem „inne organizacje społeczne”.

Zdaniem G. Łaszczyca organizacja społeczna w postępowaniu administracyjnym powinna być organizacją o substracie osobowym działającą legalnie i poza aparatem państwa i posiadającą trwałą cel²³. Podobny pogląd wy-

¹⁷ Uchwała TK z 24 czerwca 1992 r., sygn. akt W 11/91, OTK 1992 Nr 1 poz. 18.

¹⁸ P. Sarnecki, *Organizacja społeczeństwa obywatelskiego* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 610.

¹⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2023, s. 86.

²⁰ W. Sokolewicz, M. Zubik, *Konstytucja...*, s. 419.

²¹ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2023 poz. 775).

²² Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1634 ze zm.).

²³ G. Łaszczyca [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.*, red. C. Martysz, A. Matan, G. Łaszczyca, Warszawa 2010, t. I, s. 361. Podobnie również R. Suwaj, *Praktyczne*

raził także P. Przybysz²⁴. P. Gołaszewski i K. Wąsowski wskazują natomiast, że istota organizacji społecznych na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego opiera się przede wszystkim na zasadzie dobrowolnego członkostwa włączając jednak w zakres omawianego pojęcia fundacje i spółki handlowe związane w celach niegospodarczych²⁵.

Początkowo Naczelny Sąd Administracyjny przyjmował powyższą koncepcję organizacji społecznej wskazując, iż organizacja społeczna jest wyłącznie zrzeszeniem obywateli²⁶. W świetle nowszego orzecznictwa sądów administracyjnych²⁷ oraz obecnej praktyki funkcjonowania organizacji społecznych nie sposób już uznać substrat osobowy za jedną z cech organizacji społecznej. Pozostałe kryteria wymienione przez G. Łaszczycę pozostają jednak aktualne i nie były zasadniczo kwestionowane w orzecznictwie ani w doktrynie²⁸. Najpełniejszą, zdaje się, definicję organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym przedstawił J.P. Tarno wskazując, iż jest to określenie zbiorcze użyte w celu wskazania podmiotów mogących przystąpić do postępowań w celu przedstawienia pewnego interesu grupowego. Definicja ta obejmuje więc każdy podmiot niepaństwowy, w tym również niebędący jednostką samorządu terytorialnego²⁹, bez względu na jego for-

aspekty udziału organizacji społecznych w ogólnym postępowaniu administracyjnym, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 39.

²⁴ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 53.

²⁵ P. Gołaszewski, K. Wąsowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, s. 100–101.

²⁶ Postanowienie NSA z 12 stycznia 1993 r., sygn. akt I SA 1762/92, ONSA 1993 Nr 3 poz. 75.

²⁷ Przede wszystkim przytaczana już uchwała w sprawie sygn. akt II OPS 4/05, ale także wiele późniejszych orzeczeń, w tym chociażby postanowienie NSA z 10 sierpnia 2023 r., sygn. akt II FSK 425/22, LEX nr 3592244 czy z 21 lipca 2022 r., sygn. akt II FSK 2528/19, LEX nr 3368394.

²⁸ Wyrażane były poglądy przeciwne, jednak w dużej mierze zdawały się one koncentrować na aksjologii udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym, aniżeli definicji i katalogu takich organizacji. Zob. T. Bąkowski, *Uznanie fundacji za organizację społeczną w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa” 2007, nr 2, s. 59–60.

²⁹ Wyrok NSA we Wrocławiu z 26 marca 1992 r., sygn. akt SA/Wr 300/92, Wsp 1992 Nr 33 poz. 21.

mę organizacyjną, w którym doszło do zrealizowania konstytucyjnego prawa do zrzeszania się obywateli³⁰.

IV. Cechy organizacji społecznej na gruncie Kodeksu wyborczego

Jak już wspomniano powyżej sam Kodeks wyborczy nie zawiera definicji organizacji społecznej. K. Czaplicki wskazuje, że organizacja ta musi być wpisana do właściwego rejestru, co wynika z przepisów Kodeksu. Jednocześnie na podstawie tego wymogu wywodzi, iż komitetów wyborczych nie mogą tworzyć organizacje regulowane w całości przez ustawy, o członkostwie przymusowym lub złożone częściowo lub całkowicie z osób prawnych³¹. T. Strzałkowski wskazuje z kolei, że organizacja społeczna mogąca tworzyć komitety wyborcze jest podmiotem zrzeszającym na zasadzie dobrowolności osoby fizyczne³².

Wydawane przez Państwową Komisję Wyborczą wytyczne nie zawierały wprost definicji organizacji społecznej Wskazywały jednak, że organizacje te muszą być wpisane do Krajowego Rejestru Sądowego. Jednocześnie zawarto w nich informację, że organizacjami społecznymi nie są „m. in. fundacje, rady osiedli, rady sołeckie, spółdzielnie mieszkaniowe”³³. Nie wymieniono jednak konkretnych kryteriów, według których wymienione podmioty nie są organizacjami społecznymi na gruncie przepisów Kodeksu wyborczego.

Formułując więc niezbędne cechy organizacji społecznej na gruncie omawianych przepisów należy w pierwszej kolejności wskazać uregulowany status prawny związany z wpisem do właściwego rejestru, co wynika już z samej treści art. 88 § 4 pkt 1 Kodeksu wyborczego. Nie musi to być w żadnym razie Krajowy Rejestr Sądowy, gdyż część organizacji podlega wpisowi do innych

³⁰ J.P. Tarno, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2005 r. (sygn. akt. II OPS 4/05)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 1, s. 156.

³¹ K.W. Czaplicki [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielwicz, F. Rymarz, K.W. Czaplicki, J. Zbieranek, Warszawa 2018, s. 244.

³² T. Strzałkowski [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. A. Biłgorajski, Katowice 2017, s. 199.

³³ Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z 13 sierpnia 2018 r. w sprawie wytycznych dla komisarzy wyborczych dotyczących przyjmowania zawiadomień o utworzeniu komitetu wyborczego w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (M.P. poz. 848).

rejestrów, takich jak Krajowy Rejestr Kół Gospodyń Wiejskich³⁴ czy rejestry stowarzyszeń zwykłych. Rodzaj rejestru nie ma bowiem wpływu na charakter podmiotu jako organizacji społecznej. Z rozważanym wymogiem nie jest także powiązany wymóg posiadania osobowości prawnej.

Nie ulega także wątpliwości, że organizacja ta powinna mieć charakter trwały. O trwałym charakterze będzie świadczyć przede wszystkim utworzenie podmiotu na czas nieoznaczony. Ponadto cele podmiotu nie powinny mieć charakteru krótkotrwałego, związanego wyłącznie z jednym przedsięwzięciem czy samymi wyborami, w przeciwnym razie zajdzie sytuacja podobna do utworzenia podmiotu na czas oznaczony. Celem nie powinno być także wyłącznie sprawowanie władzy publicznej, gdyż jest to zadanie partii politycznych³⁵.

Wskazuje się ponadto, że podstawowym celem organizacji społecznych w rozumieniu Kodeksu nie powinno być prowadzenie działalności gospodarczej³⁶. Poza zakresem pojęcia „organizacja społeczna” pozostają więc spółdzielnie, w tym spółdzielnie mieszkaniowe, choć są to niewątpliwie podmioty zrzeszające w większości wyłącznie osoby fizyczne. Podzielić należy więc pogląd, że komitet wyborczy może utworzyć jedynie organizacja społeczna, która prowadzi działalność gospodarczą najwyżej w ramach wsparcia podstawowych celów. Mogą to być nawet spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz proste spółki akcyjne, które można tworzyć w każdym celu prawnie dopuszczalnym, również innym niż prowadzenie działalności gospodarczej³⁷.

Powstaje jednak pytanie czy przedstawiane do tej pory w literaturze definicje pojęcia organizacja społeczna występującego w Kodeksie wyborczym prawidłowo oddają znaczenie członu „społeczna”. Najprostszym sposobem na do-

³⁴ Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1179) koła gospodyń wiejskich podlegają wpisowi do tego rejestru, a nie Krajowego Rejestru Sądowego.

³⁵ Art. 1 ust. 1 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1215).

³⁶ M. Dąbrowski, *Realizacja praw politycznych przez cudzoziemców – obywatele Unii Europejskiej za pośrednictwem komitetów wyborczych w świetle zasady równości szans wyborczych* [w:] *Ochrona praw obywateli i obywateli Unii Europejskiej. 20 lat – osiągnięcia i wyzwania na przyszłość*, red. A. Bodnar, G. Baranowska, A. Gliszczyńska-Grabias, Warszawa 2015, s. 184.

³⁷ Art. 151 § 1 i art. 300¹ § 1 ustawy z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. 2022 poz. 1467 ze zm.).

konanie jego wykładni jest niewątpliwie powiązanie go ze zrzeszaniem przez określoną organizację osób fizycznych. Mając na względzie przeprowadzone wcześniej rozważania widać jednak, że tego rodzaju powiązanie nie występuje w innych gałęziach prawa i nie jest obecne nawet w prawie konstytucyjnym.

Zrównywanie definicji organizacji społecznej przedstawionej w Kodeksie wyborczym do dobrowolnego zrzeszenia osób fizycznych stanowi w znacznej mierze powielenie definicji stowarzyszenia³⁸. Tego rodzaju definicja jest nie tylko bardzo wąska, lecz także, jak trafnie wskazuje J.P. Tarno, przestarzała. W przeciwieństwie do okresu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej obywatele mają obecnie znacznie więcej możliwości realizowania konstytucyjnego prawa obywateli do zrzeszania się niż tylko poprzez przynależność do organizacji zrzeszających wyłącznie osoby fizyczne³⁹.

Przyjmowanie powyższego rozumienia pojęcia „organizacja społeczna” nie wydaje się więc uzasadnione i podzielić należy pogląd, że jest to pojęcie szersze niż „stowarzyszenie”⁴⁰. Można niewątpliwie połączyć fakt zrzeszania osób fizycznych z reprezentacją społeczeństwa, w szczególności wyborców, jednakże członkami organizacji społecznej jest z reguły niewielka liczba osób, w tym niekoniecznie wyborcy. Zawężanie definicji organizacji społecznej mógłby także być powiązane z realizacją konstytucyjnego prawa obywateli do zrzeszania się, jednak wielokrotnie już wskazano, że prawo to można realizować także w inny sposób niż bezpośrednio członkostwo w organizacji.

Jako dodatkowy argument można także wskazać, iż najmniejsza obecnie liczba osób mogących utworzyć organizację społeczną mającą ponad wszelką wątpliwość zdolność do utworzenia komitetu wyborczego to trzy – w przypadku stowarzyszenia zwykłego. Minimum tyle osób potrzeba również do funkcjonowania komitetu wyborczego organizacji, który musi powołać pełnomocników wyborczego i finansowego oraz wytypować przynajmniej jedną osobę mogącą być kandydatem. O ile więc do utworzenia fundacji czy spółki handlowej wymagana jest wyłącznie jedna osoba, w tym również prawna,

³⁸ Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. 2020 poz. 2261).

³⁹ J.P. Tarno, *Glosa...*, s. 156.

⁴⁰ P. Pytlak, *Występowanie stowarzyszeń i organizacji społecznych w wyborach samorządowych – aspekty prawne i praktyka* [w:] *Jakiej ordynacji wyborczej potrzebuje Rzeczpospolita? Publikacja pokonferencyjna*, red. D. Dudek, D. Kała, P. Potakowski, Lublin 2007, s. 88.

w tworzenie komitetu i prowadzenie kampanii zaangażować musi się znacznie więcej osób.

Nie można także pominąć, że uprawnienia komitetu wyborczego są mocno ograniczone. Utworzenie komitetu nie daje bowiem samo w sobie prawa do zgłaszania kandydatów. Każda lista lub każdy kandydat powinien być bowiem poparty odpowiednią liczbą podpisów wyborców⁴¹, w przeciwnym razie komitet nie spełni swojej zasadniczej funkcji i żaden nazwisko żadnego z kandydatów nie pojawi się na karcie do głosowania.

W świetle powyższego zasadnym wydaje się więc przyjęcie, że pojęcie „organizacji społecznej” na gruncie Kodeksu wyborczego nie jest bezpośrednio powiązane z substratem takowej organizacji, rodzajem podmiotów zrzeszanych przez określoną organizację czy faktem, że nie zrzesza ona żadnych podmiotów.

Ostatnią istotną cechą organizacji społecznej w rozumieniu Kodeksu wyborczego jest działalność w interesie społecznym, a nie indywidualnym. Element ten jest częściowo powiązany także z przedstawionym powyżej, bowiem działalność gospodarcza prowadzona jest z reguły w interesie własnym podmiotu oraz jego członków czy udziałowców. Aby organizacja mogła zostać uznana za społeczną, musi ona bowiem działać na rzecz społeczeństwa, a przynajmniej szerszych grup, wyodrębnionych ze względu na szczególne potrzeby. W tym momencie można po raz kolejny podkreślić różne możliwości rozumienia członu „społeczna”. Stowarzyszenie zrzeszające wyłącznie osoby fizyczne może prowadzić działalność jedynie na rzecz swoich członków, podczas gdy fundacja pozbawiona jakichkolwiek członków może prowadzić działalność na rzecz ogółu społeczeństwa. Prawo tworzenia komitetów wyborczych należy przyznać wyłącznie drugiej z wymienionych organizacji.

V. Podsumowanie

W ramach podsumowania wskazać można, że w istocie dotychczasowy sposób rozumienia pojęcia organizacji społecznej według przepisów Kodeksu

⁴¹ Udzielenie poparcia nie jest jednak w żaden sposób zobowiązujące, a ponadto można udzielić poparcia wielu kandydatom. Z tego powodu w wyborach liczba głosów na kandydata bywa mniejsza niż próg zgłoszenia. Zob. szerzej K. Składowski, *Tryb zgłaszania kandydatów w wyborach na urząd Prezydenta RP*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 6, s. 115–123.

wyborczego nie odpowiada już sposobowi rozumienia takiego lub podobnych pojęć w innych gałęziach prawa, jak również obecnej praktyce funkcjonowania organizacji społecznych.

Na podstawie powyższych rozważań zdefiniować można organizację społeczną na gruncie przepisów Kodeksu wyborczego jako organizację trwałą oraz o uregulowanym statusie prawnym prowadzącą działalność w interesie społecznym, której głównym celem nie jest prowadzenie działalności gospodarczej. Bez znaczenia pozostają natomiast takie czynniki jak forma prawna (choć oczywiście niektóre formy prawne narzucają prowadzenie działalności gospodarczej jako cel podstawowy) czy substrat danej organizacji. Rozumienie członu „społeczna” jako powiązanego wyłącznie ze zrzeszaniem osób fizycznych jest bowiem zbyt wąskie i nie przystaje do obecnego stanu społeczeństwa obywatelskiego. Nie jest wymagane także posiadanie przez organizację osobowości prawnej, choć oczywiście zdolność prawna jest niezbędna.

Literatura

- Bąkowski T., *Uznanie fundacji za organizację społeczną w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa” 2007, nr 2.
- Czaplicki K.W. [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, K.W. Czaplicki, J. Zbieranek, Warszawa 2018.
- Dąbrowski M., *Realizacja praw politycznych przez cudzoziemców – obywateli Unii Europejskiej za pośrednictwem komitetów wyborczych w świetle zasady równości szans wyborczych* [w:] *Ochrona praw obywateli i obywateli Unii Europejskiej. 20 lat – osiągnięcia i wyzwania na przyszłość*, red. A. Bodnar, G. Baranowska, A. Gliszczyńska-Grabias, Warszawa 2015.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2023.
- Gołaszewski P., Wąsowski K. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021.
- Łaszczycza G. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.*, red. C. Martysz, A. Matan, G. Łaszczycza, Warszawa 2010.
- Pisarczyk Ł. [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Przybyś P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021.

- Pytlak P., *Występowanie stowarzyszeń i organizacji społecznych w wyborach samorządowych – aspekty prawne i praktyka* [w:] *Jakiej ordynacji wyborczej potrzebuje Rzeczpospolita? Publikacja pokonferencyjna*, red. D. Dudek, D. Kała, P. Potakowski, Lublin 2007.
- Sarnecki P., *Organizacja społeczeństwa obywatelskiego* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006.
- Składowski K., *Tryb zgłaszania kandydatów w wyborach na urząd Prezydenta RP*, „Przełęcz Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 6.
- Smoktunowicz E., *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992.
- Sokolewicz W., Zubik M. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Strzałkowski T. [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. A. Biłgorajski, Katowice 2017.
- Suwaj R., *Praktyczne aspekty udziału organizacji społecznych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.
- Tarno J.P., *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2005 r. (sygn. akt. II OPS 4/05)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2006, nr 1.