

FUNDACJA JAKO ORGANIZACJA SPOŁECZNA W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Uwagi wstępne

Pytanie czy fundacja jest organizacją społeczną było jak dotychczas problemem szeroko dyskutowanym w orzecznictwie i piśmiennictwie. W powyższej kwestii nie wypracowano jednolitego stanowiska. Wielu autorów¹ wypowiadało się za tożsamością obu pojęć, niemniej tak samo często jak występowały głosy przeciwne takiej interpretacji w orzecznictwie². Interesującym jest to, że zarówno organizacja społeczna, jak i fundacja nie zostały dotychczas precyzyjnie zdefiniowane.

W nawiązaniu do powyższego trzeba podkreślić, iż wyłącznie organizacja społeczna jest uprawniona do występowania w ogólnym postępowaniu administracyjnym. W praktyce stowarzyszenie jest kompetentne do udziału w postępowaniu, mającym na celu realizację zadań statutowych. W kontekście omawianego tematu szczególnie ważne są uprawnienia organizacji społecznej jako „uczestnika na prawach strony” (art. 31 k.p.a.)³, działa on bowiem na tej podstawie nie we własnym interesie prawnym, a interesie prawnym innej osoby⁴. Zatem konstrukcja ta jest postrzegana jako instytucja służąca ochronie interesów społecznych, a te z kolei, są obok organizacji społecznych, realizowane także przez fundacje, które nie mogły jak dotąd korzystać z tej regulacji.

Wydaje się, że zagadnienie to powinno zostać ostatecznie rozstrzygnięte uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego, podjętą w składzie 7 sędziów

¹ H. Cioch, *Status polskich fundacji w świetle judykatury*, Rejent 2000, Nr 5, s. 13–29; H. Izdebski, *Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz. Orzecznictwo. Skorowidz*, 2004, s. 13, 19; G. Krawiec, *Problem wykonywania przez fundację zadań z zakresu administracji publicznej*, [w:] Fundacja 2003, Nr 1, s. 17–21.

² Dla przykładu można wskazać krytykowane przez większość doktryny postanowienie Naczelnego Sądu administracyjnego z dnia 12 stycznia 1993 r., I S.A. 1762/02 (ONSA 1993, nr 3, poz. 75).

³ Zgodnie z art. 31 k.p.a. organizacja społeczna w sprawie innej osoby może wystąpić z żądaniem: 1) wszczęcia postępowania, 2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu pod warunkiem, że zostaną spełnione dwie przesłanki, a mianowicie: a) będzie to uzasadnione celami statutowymi organizacji społecznej, b) będzie przemawiał za tym interes społeczny.

⁴ J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zięński, *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 120. „Przedmiotem postępowania nie jest sprawa, która wprost dotyczy interesów i obowiązków organizacji społecznej, lecz sprawa w której rozstrzyga się o interesach i obowiązkach innej osoby, i ta właśnie osoba z decyzji wydanej w postępowaniu może uzyskać prawa lub może być obciążona obowiązkami. Decyzja wydana w tym postępowaniu nie będzie wobec tego skierowana do organizacji społecznej, lecz do określonej osoby, a organizacji społecznej doręczy się odpis decyzji jedynie do wiadomości, ażeby mogła stosownie do jej charakteru podjąć odpowiednie czynności procesowe”.

w dniu 12 grudnia 2005 roku⁵. NSA wyraził pogląd, że fundacja posiada większość cech charakterystycznych dla organizacji społecznej. Takie stanowisko wydaje się być naturalną konsekwencją zmian, jakie nastąpiły w polskim prawie wskutek transformacji systemowej. W okresie budowania demokratycznego państwa prawa uwidoczniła się ogromna potrzeba, a tym samym rola wszelkich inicjatyw społecznych. Trzeba jednak zaznaczyć, że początkowo formy samoorganizacji obywatelskiej, a za takie należy uznać zarówno organizację społeczną, czy fundację, występowały w ograniczonym zakresie i niewątpliwie nie miały wiele wspólnego z ideą społeczeństwa obywatelskiego⁶. Wyraznym krokiem w stronę pluralizmu społecznego było uchwalenie w 1997 roku Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷. Szczególnie istotne w tym aspekcie wydają się postanowienia zawarte w art. 12 i 58 ustawy zasadniczej.

Pierwszy z nich stanowi: „*Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji*”. Jak wynika z powyższego, zarówno organizacje społeczne, jak i fundacje mają prawne umocowanie do działania w najwyższym akcie prawnym, jakim jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tym bardziej bezzasadna wydawała się dotychczasowa praktyka, uniemożliwiająca fundacji korzystanie ze statusu „uczestnika na prawach strony”. Problem ten słusznie dostrzegł H. Izdebski, który postulował: „*Warto zauważyć, że jest to pierwsze w naszym konstytucjonalizmie – i jedno z pierwszych w ogóle – konstytucyjne zagwarantowanie prawa tworzenia fundacji. Zagwarantowaniu temu nie do końca odpowiada obowiązujące ustawodawstwo, a tym bardziej praktyka jego stosowania*”⁸. Niemniej jednak, mając na uwadze względy praktyczne nie można zapomnieć o złożoności prawa fundacyjnego. Jak pisał E. Ochendowski: „*Prawa o fundacjach nie można w pełni zaliczyć do prawa prywatnego, bądź publicznego. Fundacja jako przeznaczenie masy majątkowej na określony cel przez akt woli fundatora urzeczywistnia się w obu gałęziach prawa, a formy tego urzeczywistnienia wykazują daleko idącą zgodność strukturalną co do istotnych cech majątku, określenia i związania celem, wolą fundatora*”⁹. Drugi ze wskazanych artykułów Konstytucji RP gwarantuje na-

⁵ Uchwała z 12. 12. 2005 r., II OSP 4/05 – LEX nr 167966.

⁶ Szerzej na temat społeczeństwa obywatelskiego wypowiadają się: H. Izdebski, *ibidem*, s. 9–11, tenże *Z dziejów terminu „społeczeństwo obywatelskie”*, [w:] „Prawo i Ład Społeczny. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Annie Turskiej”, Warszawa 2000, s. 379–386, W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 24–25, 68–69, P. Wieczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa 2000, s. 24; E. Jurczyńska-McCluskey, *Jednostka – obywatel czy „samotny myśliwy” w demokratycznym państwie prawa. Dylematy społeczeństwa obywatelskiego z perspektywy socjologicznej*, s. 286–297, [w:] J. Filipek (red.), „Jednostka w demokratycznym państwie prawa”, Bielsko – Biała 2003; J. Szacki (red.), *Ani książkę, ani kupiec: obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, Kraków 1997, s. 16 i nast.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 – Dz. U. Nr 78, poz. 483.

⁸ H. Izdebski, *Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz. Orzecznictwo. Skorowidz*, 2004, s. 13.

⁹ E. Ochendowski, *Fundacja prawa publicznego – nowy podmiot administracji*, [w:] H. Olszewski, B. Popowska (red.), „Gospodarka – Administracja – Samorząd”, Poznań 1997, s. 358.

tomiast wolność zrzeszania się. Uprawnienie to trafnie scharakteryzował Z. Janku, który pisał, że: „*Wolność zrzeszania się to wolność tworzenia nowych zrzeszeń, bądź przystępowania do już istniejących zrzeszeń (organizacji), ale to także wolność występowania z zrzeszeń oraz wolność niezrzeszania się (...)*”¹⁰.

Wykładnia obu tych artykułów jednoznacznie wskazuje potrzebę szerokiego pojmowania pojęcia organizacji społecznej. Ponadto zestawienie powyższych przepisów z aktami rangi ustawowej i zawartymi w nich postanowieniami zdecydowanie przemawia na niekorzyść tych drugich. Uchwała NSA wydaje się zatem istotna dla wyjaśnienia niejasności występujących dotychczas szczególnie, gdy weźmie się pod uwagę znaczenie organizacji społecznej, jak i fundacji dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawa.

Organizacja społeczna

Jeśli chodzi o organizację społeczną to pierwsze regulacje, określające jej uprawnienia na prawach strony pojawiły się w 1960 r. w kodeksie postępowania administracyjnego¹¹. Jak zauważył Z. Janowicz: „*Udział organizacji społecznych „na prawach strony” w postępowaniu w sprawie dotyczącej innej osoby jest – obok udziału w postępowaniu prokuratora – jedną z nowych instytucji – wprowadzonych w kodeksie w 1960 r.*”¹². Powyższe stanowisko było zgodne z poglądami przyjętymi przez większość doktryny na ten czas – zakładało, że tego typu rozwiązanie jest novum nieznanym dotąd r.p.a.¹³. Trzeba tu jednak wskazać zdanie J. Borkowskiego, który słusznie zauważył, że: „*Nie jest to do końca słuszne, albowiem osoby interesowane, nie będące stronami miały uprawnienia do otrzymania wiadomości o biegu sprawy (...)*”¹⁴. Autor ten zdaje się trafnie podkreślać, że pewne formy współdziałania społecznego istniały już wcześniej. Kolejną regulacją, dotyczącą współpracy z opisywanymi organizacjami była nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego z 1980 roku¹⁵. Zmiana ta uwidaczniała stopniowy wzrost roli tychże organizacji, bowiem wprowadzała obowiązek zawiadamiania organizacji społecznych, jak również przyznawała nowe uprawnienie w postaci możliwości przedstawienia poglądu organizacji. Z. Janowicz uzasadnił potrzebę tych zmian w następujący sposób: „*Z możliwości udziału w postępowaniu administracyjnym na*

¹⁰ Z. Janku: *Administracyjno-prawna ingerencja w realizację zasady wolności sumienia i wyznania jednostki* (zagadnienia wybrane), s. 267, [w:] J. Filipek (red.), „Jednostka w demokratycznym państwie prawa”, Bielsko – Biała 2003 i cytowana tam literatura.

¹¹ Tekst pierwotny: Dz. U. Nr 30 poz. 168.

¹² Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa-Poznań 1992, s. 125.

¹³ Rozporządzenie Prezydent RP z dnia 22. III. 1928 roku o postępowaniu administracyjnym (DZ. U. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.). Był to jeden z pierwszych aktów normujących postępowanie administracyjne w Rzeczypospolitej, w dużym stopniu wzorowany na procedurze austriackiej.

¹⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wydanie 3, Warszawa 2000, s. 223.

¹⁵ Tekst pierwotny: Dz. U. Nr 27 poz. 111.

prawach strony korzystały organizacje społeczne, od chwili wejścia w życie kodeksu bardzo rzadko, czasem dlatego, że nie wiedziały o postępowaniu które mogłoby je interesować. Stąd też, uwzględniając postulaty zgłaszane w toku dyskusji nad nowelizacją kodeksu wprowadzono w 1980 r. przepis § 4, który zobowiązuje organ administracji państwowej wszczynający postępowanie do zawiadomienia o tym organizacji społecznej w przypadku, gdy zachodzą przesłanki określone w tymże paragrafie. W 1980 r. włączono do kodeksu przepis §5, który przyznaje innym organizacjom społecznym, to znaczy organizacjom nie uczestniczącym na prawach strony, prawo do przedstawienia organowi administracji państwowej, przed którym toczy się postępowanie, za jego zgodą poglądu organizacji w sprawie, wyrażonego w uchwale i oświadczeniu ich organów statutowych”¹⁶.

W dalszej kolejności, przechodząc do próby określenia organizacji społecznej, jeszcze raz trzeba podnieść, że brak tutaj precyzyjnej definicji. Problem ten był podnoszony przez E. Smoktunowicza, który pisał: „Terminem „organizacje społeczne” posługuje się język potoczny, prawodawca i doktryna. Występuje on także w publikacjach z dziedziny prawoznawstwa socjologii i politologii. Jak dotychczas przypisuje się mu różne zakresy pojęciowe, co najczęściej można ustalić dopiero w wyniku analizy kontekstu w którym został użyty. Sądzę zatem, że istnieje pilna potrzeba ujednoczenia zakresu pojęciowego tego terminu w prawoznawstwie (...). Już wstępne zapoznanie się ze sformułowaniami ustaw pozwala zauważyć, że nie ma jednolitego stanowiska prawodawcy w tej sprawie, lecz jest wiele różnych stanowisk. Różnice w określeniu pojęcia organizacji społecznych zdarzają się nawet w jednym akcie normatywnym”¹⁷. Wskutek upływu czasu i prac w zakresie pozycji prawnej organizacji społecznej nie wypracowano jednolitego stanowiska odnośnie definicji omawianego pojęcia. Pogląd powyżej powołanego autora wydaje się być aktualny. Ponadto trzeba nadmienić, że sytuacja w tym zakresie uległa nawet komplikacji na skutek pojawienia się pojęcia organizacji pozarządowej obok istniejącego już pojęcia organizacji społecznej. Niemniej jednak o tej kwestii będzie mowa w dalszej części artykułu. Stanowisko E. Smoktunowicza podzielił NSA. W uzasadnieniu do powyższej uchwały wskazał, że: „W systemie materialnego prawa administracyjnego brak jest ogólnej regulacji dotyczącej organizacji społecznych, nie ma bowiem ustawy o organizacjach społecznych. W materialnym prawie administracyjnym zawarte są jedynie regulacje, które *expressis verbis* stanowią o przyznaniu określonym jednostkom organizacyjnym statusu prawnego organizacji społecznych”¹⁸. Brak regulacji, dotyczącej organizacji społecznej jest tym bardziej zastanawiający z tego powodu, iż większość wymienionych w ustawie zasadniczej zrzeszeń uregulowana jest odrębnymi aktami normatywnymi¹⁹. W przypadku większości form powołanych w art. 12 konstytucji występują większe lub mniejsze problemy defi-

¹⁶ Z. Janowicz, *ibidem*, s. 127.

¹⁷ E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992, s. 9.

¹⁸ Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12. 12. 2005 r., II OSP 4/05 – LEX nr 167966.

¹⁹ Patrz poszczególne ustawy dotyczące związków zawodowych, spółdzielni, stowarzyszeń czy partii politycznych.

nicyjne. Biorąc jednak pod rozwagę fakt, że żadna z tych kategorii nie jest wewnętrznie spójna należy pamiętać, że zawsze odwołanie się do ustawy pozwala po- czynić pewne ustalenia²⁰. Mając na uwadze powyższe uwagi niezrozumiałą jest brak aktu, dotyczącego wyłącznie organizacji społecznych. Prawdopodobnie jego istnienie mogłoby wiele wnieść w zakresie definicji i być rozwiązaniem dla poja- wiających się do tej pory problemów, których nie można sprowadzać tylko do kwestii natury definicyjnej.

Poddając analizie problem braku jednolitego pojmowania pojęcia organizacji społecznej przez prawodawcę, nie można nie zauważyć, że istnieje legalna defini- cja stworzona na potrzeby Kodeksu postępowania administracyjnego. Została ona zawarta w art. 5 § 2 pkt 5 zgodnie z którym będą to organizacje zawodowe, samo- rządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne. W związku z tym należy pod- kreślić, że definicja ta ma charakter otwarty. Taki stan rzeczy prawdopodobnie wynika z faktu, iż prawodawca posługuje się pojęciem organizacji społecznej w znaczeniu szerokim lub zawężającym, co wynika z kontekstu poszczególnych aktów normatywnych. Ujęcie kodeksowe jest niewątpliwie kategorią zbiorczą²¹.

W skład tej kategorii mogą być zaliczone zarówno związki zawodowe, samo- rząd adwokacki czy spółdzielnie mieszkaniowe. Poza tym, problematycznym mo- że wydawać się określenie „inne organizacje społeczne”.

Zasadnym byłoby rozumieć pod tą nazwą wszelkie organizacje powoływane w drodze odrębnych regulacji, do których zastosowanie znajduje ustawa – Prawo o stowarzyszeniach, a przede wszystkim stowarzyszenia, jak na to wskazuje prak- tyka. Ze względu na fakt, że organizacja społeczna w ujęciu kodeksowym, nie da- je precyzyjnej odpowiedzi co do omawianego pojęcia, wypada odwołać się do po- gładów doktryny. Jak słusznie zauważa G. Łaszczycza²², zdania w tym temacie także nie są jednolite, mogą być ujęte wężej lub szerzej, w zależności od ilości uwzględnionych parametrów. Nadto definicje konstruowane w nauce zbudowane są bardziej w oparciu o cechy jakimi powinna charakteryzować się organizacja społeczna, a nie na samym pojęciu. W związku z tym, powyżej powołany autor po analizie poszczególnych definicji wyróżnił niezbędnych właściwości jakimi winna charakteryzować się organizacja społeczna. Są to: substrat osobowy, „legalność” organizacji społecznej, trwałość celu, którym może być cel o charakterze politycz- nym, społecznym, gospodarczym, kulturalnym oraz funkcjonowanie poza aparatem państwa²³. Z powyższymi uwagami koresponduje uchwała NSA, która jednak idzie krok dalej, bowiem zakłada istnienie pięciu podobnych i charakterystycznych cech, względem nie tyle organizacji społecznych, a wszystkich podmiotów wymie-

²⁰ Z. Janku, *ibidem*, s. 267. Autor ten pisze: „Wyliczenie to jest tylko pozornie wyliczeniem jednolitych wewnętrznie kategorii zrzeczeń. Niektóre z kategorii są zbiorami nie tylko bardzo licznymi, lecz także ogromnie zróżnicowanymi wewnętrznie pod wieloma względami, także pod względem statusu prawne- go, a w tym zakresie pod względem podległości administracji publicznej”.

²¹ E. Smoktunowicz, *ibidem*, s. 10–11.

²² G. Łaszczycza, *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze 2000, s. 149–154.

²³ G. Łaszczycza, *ibidem*, s. 152–154.

nionych w art. 12 ustawy zasadniczej. Przy czym podkreśla, że wymienione tam kategorie nie stanowią katalogu wyczerpującego. Co istotne, klasyfikacja powyższa – o czym była mowa we wstępie – uwzględnia także fundacje. Zespół cech, podanych w uzasadnieniu zawiera następujące wyróżniki:

- są to organizacje, obejmujące wyodrębniony zespół osób, oparte na dobrowolności przynależności do nich;
- do organizacji tych odnosi się właściwy zespół przepisów, określających jej strukturę, zakres praw i obowiązków, stanowiących o ich organizacyjnej odrębności i samodzielności;
- działalność i cele organizacji są określone przede wszystkim statutem i muszą pozostawać w zgodzie z celami państwa;
- organy tych organizacji pochodzą z wyboru tych, którzy te organizacje tworzą;
- organizacje o których mowa powyżej, pozostają pod kontrolą lub nadzorem organów władzy publicznej.

Powtarzając za NSA trzeba zgodzić się, że fundacja posiada te cechy. Stanowisko NSA poza zaliczeniem fundacji do organizacji społecznych w żaden sposób nie ułatwia skonstruowania definicji organizacji społecznej, może nawet sprawę utrudniać, jak wynika z dotychczas podniesionych argumentów. Zatem rozumienie organizacji społecznej powinno być pojmowane w sposób jak najbardziej szeroki, co postulował powoływany wyżej E. Smoktunowicz, który pod tym pojęciem rozumiał: „wszystkie trwałe zrzeszenia osób fizycznych, a także prawnych, tzn. takie grupy podmiotów, które są związane wspólnym celem i stałą więzią organizacyjną, nie wchodzące w skład aparatu państwowego i nie będące zarazem spółkami prywatnymi. Od tych ostatnich odróżnia je dążenie do ochrony także interesu społecznego, a nie tylko interesu swoich członków”²⁴. Autor ten skonstruował bardzo obszerny katalog podmiotów w obrębie terminu organizacja społeczna. Są wśród nich nie tylko stowarzyszenia i organizacje do nich podobne, ale także: spółdzielnie, związki wyznaniowe, związki zawodowe i społeczno-zawodowe, organizacje rolników, partie polityczne, samorządy, organizacje podobne do spółek prywatnych w tym ewentualnie fundacje²⁵.

Reasumując rozważania przeprowadzone w tym punkcie należy zaakceptować powyższe argumenty, przemawiające za szerokim charakterem pojęcia organizacji społecznej, które jednocześnie wskazują jego złożoność. Wypada zauważyć, że pojęcie organizacji społecznej doznaje pewnych ograniczeń w zestawieniu z definicją legalną z kodeksu postępowania administracyjnego. Nie wszystkie bowiem kategorie zrzeszeń mogą być automatycznie utożsamiane z organizacjami społecznymi w rozumieniu k.p.a. Kwestię tą sygnalizował G. Łaszczyca w odniesieniu do organizacji samorządowych, związków wyznaniowych czy tzw. organów społecznych. Jeśli chodzi o organizacje samorządowe, to w ujęciu kodeksowym należy ro-

²⁴ E. Smoktunowicz, *ibidem*, s. 15.

²⁵ E. Smoktunowicz, cała książka, wskazuje na to systematyka podręcznika.

zumić organizacje oparte na więziach wykonywania tego samego zawodu. W ten sposób wyłączeniu podlega samorząd terytorialny, czyli organizacja oparta na więzi terytorialnej. Problematiczny wydaje się także aspekt związków wyznaniowych, jako podmiotów zaliczanych do terminu organizacja społeczna. Natomiast organy społeczne stanowią niejednorodną grupę, dlatego trudnym jest wskazanie jednoznacznie parametrów odróżniających je od organizacji społecznych, co nie powinno przesądzać o samoczynnym zaliczeniu ich do tej grupy. Ponadto, organy te są powoływane przez organ lub inną instytucję państwową, co z pewnością nie do końca jest możliwe do pogodzenia z funkcjonowaniem poza strukturą organów państwa²⁶.

Jednakże trzeba podkreślić, że dla pełniejszego omówienia organizacji społecznej koniecznym wydaje się omówienie prawnej formy zrzeszania się, jaką jest stowarzyszenie. Problem taki wynika z faktu, iż ta forma uważana jest za klasyczny wzorzec organizacji społecznej. Ponadto, jak było to wcześniej sygnalizowane, to właśnie stowarzyszenia w większości przypadków korzystają w praktyce z uprawnień wynikających z art. 31 k.p.a. Prawdopodobnie jest to także rezultatem tego, że stanowią one najliczniejszą grupę wśród organizacji społecznych²⁷.

W 1989 roku przyjęto ustawę – Prawo o stowarzyszeniach²⁸. Było to o tyle istotne, że stowarzyszenie w późniejszym czasie praktycznie uznano za podstawową formę organizacji społecznej, czego nie można by powiedzieć o tej formie funkcjonującej w naszym kraju wcześniej. Istniejąca praktyka sprowadzała się do ściślejszej reglamentacji ze strony państwa w zakresie zakładania nowych stowarzyszeń²⁹. Trzeba pamiętać, że do momentu wejścia w życie Małej Konstytucji stowarzyszenie było formą organizacji społecznej ludu pracującego i istniało obok takich form jak, np. „organizacja o charakterze społecznym”³⁰. Można zatem stwierdzić, że nowe regulacje w zakresie prawa stowarzyszeniowego były niewątpliwie podyktowane zmianami, zachodzącymi w relacjach pomiędzy jed-

²⁶ G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I*, Zakamycze 2005, s.

²⁷ Bliżej E. Górniewicz, *Wokół ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, Fundacja 2004, Nr 5–6. Autorka m.in. podaje, że w 2002 roku w Polsce zarejestrowane było ponad 36.500 stowarzyszeń i około 500 fundacji. H. Izdebski, *Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz. Orzecznictwo. Skorowidz. 2004*, s. 13. Autor pisze m.in. o nie tyle zarejestrowaniu co istnieniu 36.500 stowarzyszeń, ponad 5.000 fundacji, około 12.500 ochotniczych straży pożarnych (które stanowią szczególną kategorię stowarzyszeń), ponad 6.600 tzw. organizacji społecznych (według nomenklatury statystycznej – termin ten obejmuje m.in. koła łowieckie oraz komitety społeczne), ponad 15.700 związków zawodowych oraz ponad 14. 800 jednostek organizacyjnych, kościołów i związków wyznaniowych.

²⁸ Dz. U. z 1989r., Nr 20, poz. 104 z późn. zm. Ustawa ta powstała wskutek nowelizacji ustawy Prawa o stowarzyszeniach z 1932 r., która z kolei, mimo wielu nowelizacji zdawała się nie odpowiadać przemianom zachodzącym w społeczeństwie.

²⁹ M. Wierzbowski, *Nowe prawo o stowarzyszeniach*, [w:] „Państwo i prawo” 1989, nr 7, s. 13.

³⁰ Szerzej na temat organizacji społecznych ludu pracującego T. Misiuk, *Pojęcie organizacji społecznych ludu pracującego*, [w:] „Państwo i Prawo” 1969, Nr 1, s. 17–35.

nostką a państwem³¹. Regulacja ta wskazuje definicję tej formy w art. 2 ust. 1, który stanowi: „*Stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych*”³². Pojęcie to skonstruowane jest w oparciu o typowe cechy stowarzyszenia, które nie są jedynymi parametrami, charakteryzującymi tę formę organizacji³³. Jeśli chodzi o dobrowolność zrzeszania się to jest to wynik wolności zrzeszania się, o czym była mowa we wstępie artykułu. Pozostałe atrybuty trafnie opisały E. Dzbeńska i M. Sztekier-Łabuszewska: „*Samorządność oznacza, że stowarzyszenie w swojej działalności jest niezależne od władz państwowych i samorządowych oraz innych organizacji społecznych. Samodzielnie podejmuje decyzje. Samo uchwała statut, jak również decyduje o jego zmianach. W sposób autonomiczny wybiera swoje władze, uchwała akty wewnętrzne i określa strukturę wewnętrzną. Trwałość stowarzyszenia oznacza, że czas jego działania jest nieograniczony. Wyjątek stanowią organizacje powołane do zrealizowania konkretnego, wskazanego w statucie celu (...). Cel niezarobkowy stowarzyszenia cechuje się tym, że jego działalność nie może być nastawiona wyłącznie na osiągnięcie zysku*”³⁴. Definicja stowarzyszenia w obecnym kształcie jest nieznacznie odmienna od istniejącej na tle poprzedniej regulacji ustawowej. Podkreślał to M. Wierzbowski zauważając, że: „*Definicja ta różni się od poprzedniej dodaniem elementu samorządności, którą podkreślają inne przepisy ustawy. Kwestia samorządności stowarzyszeń nigdy nie budziła w doktrynie wątpliwości, choć w praktyce różnie to bywało*”³⁵. Należy podnieść, że samorządność jest najbardziej istotną cechą organizacji społecznej. Jest właściwością charakterystyczną, bowiem bardzo wyrazistą w stosunku do organizacji społecznej, a nie spotykaną w organizacjach dochodowych³⁶.

Jeśli chodzi o sposób powstawania stowarzyszeń, to niewątpliwie jest uzależniony od określonego rodzaju stowarzyszenia.

Ustawa przewiduje trzy rodzaje stowarzyszeń: rejestrowane, zwykłe, czyli tzw. uproszczone i związki stowarzyszeń.

Stowarzyszenia rejestrowe – co do zasady uznawane są za klasyczny typ stowarzyszenia. We wcześniejszej regulacji nazywane były stowarzyszeniami zarejestrowanymi. Nazwa ta wydaje się w pełni zasadna, gdyż zawiera się w niej cecha odróżniająca je od stowarzyszeń zwykłych, które nie podlegają rejestracji³⁷. Ten rodzaj trafnie ujął E. Smoktunowicz pisząc, że: „*Stowarzyszenie rejestrowe posia-*

³¹ Szerzej na ten temat M. Wierzbowski, *ibidem*, s. 13. Jak pisze autor: „*Projekt nowego prawa powstał w dużym stopniu w wyniku negocjacji między stroną rządową a przedstawicielami środowisk opozycyjnych. Efektem jest nowe prawo o stowarzyszeniach, w części oparte na starych rozwiązaniach, zasadniczo jednak zmieniające stosunki między stowarzyszeniami a organami administracji*”.

³² Dz.U. z 1989r., Nr 20, poz. 104 z późn. zm.

³³ E. Smoktunowicz, *ibidem*, s. 78. Autor ten określa podane cechy mianem „swoistych”, ale zauważa, iż z całej regulacji można wyprowadzić również inne wyróżniki.

³⁴ D. Bugajna-Sporczyk, E. Dzbeńska, I. Janson, M. Sztekier-Łabuszewska, *Fundacje i stowarzyszenia. Prawoi praktyka*, Warszawa 2005, s. 458.

³⁵ M. Wierzbowski, *ibidem*, s. 15.

³⁶ J. Dziwulski, *Nowe kierunki zmian w zarządzaniu organizacją non-profit*, [w:] „Fundacja” 2003, Nr 1, s. 38.

³⁷ E. Smoktunowicz, *ibidem*, s. 92.

da osobowość prawną, może zakładać terenowe jednostki organizacyjne, łączyć się w związki stowarzyszeń, przyjmować w poczet swych członków osoby prawne oraz korzystać z ofiarności publicznej, przyjmować darowizny, spadki i zapisy, a także dotacje od organów państwowych i innych instytucji. Może też prowadzić działalność gospodarczą i inną działalność zarobkową”³⁸. Dla pełniejszego wyjaśnienia trzeba wskazać jeszcze, że opisywane stowarzyszenie uzyskuje osobowość prawną w momencie dokonania rejestracji, zgodnie z przepisami ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym³⁹. Wpis do rejestru sądowego ma bowiem charakter konstytutywny. Ponadto do utworzenia tego stowarzyszenia powinno być co najmniej piętnastu założycieli, którymi mogą być wyłącznie osoby fizyczne (art. 9). Mogą to być zarówno obywatele polscy, jak i cudzoziemcy, mający stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej oraz pełną zdolność do czynności prawnych i nie są pozbawieni praw publicznych (art. 3 w zw. art. 4). Gdy chodzi o osoby prawne, to mogą być one członkami stowarzyszenia, ale tylko wspierającymi (art. 10 ust. 3), a nie członkami założycielami. Taki stan rzeczy odbiega od przednio przyjętego, gdzie osoby prawne mogły być założycielami stowarzyszenia. Sytuacja w tym aspekcie jest obecnie krytykowana i postulowane są zmiany, dotyczące umożliwienia pełnoprawnego działania osób prawnych w ramach działania stowarzyszeń⁴⁰. Zatem po krótkiej charakterystyce można wskazać proces tworzenia stowarzyszenia w jego podstawowej formie. Potrzebne są do tego następujące działania. Po pierwsze konieczne jest powołanie komitetu założycielskiego (art. 9) i uchwalenie statutu przez założycieli. Komitet ten jest bardzo istotny ze względu na fakt, że dokonuje dalszych czynności związanych z powstaniem stowarzyszenia, gdyż jest on formalną reprezentacją założycieli w postępowaniu rejestrowym. Ustawa nie podaje minimalnej liczby członków komitetu, ale należy przyjąć, że są to trzy osoby. Po drugie, komitet składa wniosek do właściwego sądu ze względu na siedzibę stowarzyszenia, działającego w ramach Krajowego Rejestru Sądowego (art. 12). Do wniosku dołącza się dokumenty wskazane w ustawie. Po trzecie, przeprowadzane jest przez sąd rejestrowy postępowanie zgodnie z art. 13 i 15 ustawy, jak również z przepisami o KRS. Ostatnią czynnością, kończącą powyżej opisywaną procedurę, jest wpisanie stowarzyszenia do Krajowego Rejestru Sądowego⁴¹.

Stowarzyszenia zwykłe (art. 40) cechuje odformalizowany tryb zakładania i uproszczona forma. Dla powstania takiego stowarzyszenia wystarczająca jest liczba trzech osób wyrażających chęć jego utworzenia. W odróżnieniu od stowarzyszenia zwykłego nie podlega ono rejestracji, a tym samym nie posiada osobowości prawnej, jak również zdolności do czynności prawnych. W związku z tym nie może prowadzić działalności gospodarczej i tworzyć jednostek terenowych oraz otrzymywać dotacji, czy łączyć się w związki stowarzyszeń. Dla jego istnienia nie jest wymagany także statut. Natomiast powinno ono posiadać regulamin, określający cel, nazwę, teren działania, siedzibę i przedstawiciela reprezentujące-

³⁸ E. Smoktunowicz, *ibidem*, s. 92.

³⁹ Dz. U. z 2001r., Nr 17, poz. 209 z późn. zm.

⁴⁰ Co do szczegółów por.: H. Izdebski, *ibidem*, s. 8; M. Wierzbowski, *ibidem*, s. 16.

⁴¹ Por. H. Izdebski, *ibidem*, s. 109.

go stowarzyszenie (art. 40 ust. 3) Koniecznym jest również pisemne poinformowanie o jego założeniu organu nadzorującego właściwego ze względu na przyszłą siedzibę stowarzyszenia. Po upływie 30 dni od powzięcia przez organ powyższej wiadomości – gdy nie zakaże utworzenia – stowarzyszenie może rozpocząć działalność.

Kolejnym rodzajem stowarzyszenia, przewidzianym w omawianej ustawie jest **związek stowarzyszeń** (art. 22). Zgodnie z ustawą, związki takie mogą być tworzone przez istniejące już stowarzyszenia rejestrowe w liczbie trzech. Ponadto formą tą mogą posłużyć się inne, poza stowarzyszeniami osoby prawne, których działanie nie ma charakteru zarobkowego, w innym przypadku mogą być wyłącznie członkami wspierającymi. Do związków stowarzyszeń odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy o stowarzyszeniach rejestrowych szczególnie, gdy chodzi o ich legalizację i zakres uprawnień. Przedstawiona powyżej konstrukcja, bywa różnie postrzegana bez wątpienia bywa przyczyną niejasności, szczególnie w zakresie „innych osób prawnych”, mających także prawo do ich tworzenia⁴². Trzeba także zasygnalizować, że istnieją stowarzyszenia szczególnego rodzaju, które na równi zrzeszają osoby fizyczne i osoby prawne⁴³.

Na koniec należy podkreślić, iż pierwotna regulacja przewidywała jeszcze jeden rodzaj stowarzyszeń tzw. **stowarzyszenia wyższej użyteczności**. Obecna ustawa nie przewiduje powyższej kategorii. Ten rodzaj został mocą postanowień ustawowych przekształcony w tytuł honorowy. We wcześniejszej praktyce kategoria ta charakteryzowała się szczególnymi przywilejami, których nie posiadały inne rodzaje istniejących stowarzyszeń. Ponadto, były one tworzone w odmienny sposób. Statut nadawał im organ administracji publicznej. W wyniku takiej regulacji o jego wewnętrznej organizacji nie decydowali wyłącznie członkowie stowarzyszenia. Co ciekawe, niektóre z opisywanych stowarzyszeń wykonywały funkcje zlecone administracji państwowej⁴⁴. W kwestii rodzajów stowarzyszeń warto zauważyć, że do podstawowych zaliczane są także stowarzyszenia kultury fizycznej, czy stowarzyszenia studenckie. Zasadnym wydaje się zaklasyfikowanie ich jako stowarzy-

⁴² Z. Godecji, *Stowarzyszenia gmin*, [w:] „Samorząd Terytorialny” 1993, Nr 1-2, s. 77–79. Autor tak pisał: *Wynika z tego, że ów „związek stowarzyszeń” to przecieźnic innego, jak rodzaj stowarzyszenia rejestrowego, tyle, że przeznaczony wyłącznie dla osób prawnych, a zatem także dla gmin*. Odmienne zdanie prezentują D. Bugajna-Sporczyk, E. Dzbeńska, I. Janson, M. Sztekier-Łabuszewska, *ibidem*, s. 481. *Przepisy ustawy prawo o stowarzyszeniach nie mają zastosowania do stowarzyszeń gmin. Stowarzyszenia te powstają na podstawie art. 84 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. (Dz. U. Nr 16poz 95 z późn. zm.). Ustawa ta przypisuje stowarzyszeniom gmin inną rolę oraz cel i warunki działania.*

⁴³ Szerzej na ten temat H. Izdebski, *ibidem*, s. 119. Zalicza on do nich: organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi, Polski Związek Łowiecki, regionalne i lokalne organizacje turystyczne, Polski Czerwony Krzyż, stowarzyszenia gminne, stowarzyszenia gmin z powiatami czy województwami.

⁴⁴ Co do szczegółów por.: E. Smoktunowicz, *ibidem*, s. 90–91 i M. Wierzbowski, *ibidem*, s. 19.

⁴⁵ Co do szczegółów por.: E. Smoktunowicz, *ibidem*, s. 110–118, H. Izdebski, *ibidem*, s. 120–121, D. Bugajna-Sporczyk, E. Dzbeńska, I. Janson, M. Sztekier-Łabuszewska, *ibidem*, s. 462, M. Wierzbowski, *ibidem*, s. 14.

szeń tworzących podgrupę stowarzyszeń rejestrowych⁴⁵. Trzeba jeszcze podnieść, że jak chodzi o poszczególne kategorie czy podgrupy stowarzyszeń to jest to zagadnienie dyskusyjne, wynikające po części z różnych zapatrywań doktryny, jak i efekt kolejnych nowelizacji. Trafnie określił to Z. Janku:

„Równocześnie zmiany zakresu stosowania Prawa o stowarzyszeniach są wyrazem przemian tendencji integracyjnej i dezintegracyjnej, wyrażających się w tym, niektóre kategorie stowarzyszeń są wyodrębnione i normowane odrębnie, a po jakimś czasie ponownie są poddawane regulacji Prawa o stowarzyszeniach. Również obecne Prawo to w art. 7 wprowadza wyłączenia licznych zrzeszeń, mimo iż wiele z nich spełnia wymogi z art. 2 ust 1. Nie stosuje się więc prawa o stowarzyszeniach do organizacji społecznych działających na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, do kościołów i innych związków wyznaniowych, do organizacji religijnych, partii politycznych i innych jeszcze organizacji”⁴⁶. Celem podsumowania trzeba powiedzieć, że jeśli chodzi o wzajemne relacje pomiędzy stowarzyszeniami normowanymi odrębnymi aktami a ustawą Prawo o stowarzyszeniach to mają one dwojaki charakter. Po pierwsze, opisywana ustawa ma do nich zastosowanie posiłkowe i po wtóre, opisywana ustawa nie znajduje zastosowania do ich działania.

Kolejnym aspektem wartym przyjrzenia się są organy (władze) stowarzyszenia. Wśród nich wyróżniamy organy obligatoryjne i fakultatywne. Cechą charakterystyczną jest trójpodział organów. Skład wszystkich władz stowarzyszenia mogą tworzyć jedynie jego członkowie z wyjątkiem członków wspierających. Będą to zatem członkowie zwyczajni i członkowie honorowi⁴⁷. Zgodnie z przepisami ustawy (art. 10 ust. 1 pkt 5) statut winien określać organy stowarzyszenia, tryb dokonywania ich wyboru, ich kompetencje i sposób uzupełniania składu. Natomiast do obligatoryjnych władz stowarzyszenia zaliczamy: walne zebranie członków, zarząd i organ kontroli wewnętrznej (art. 11 ust. 3). Stowarzyszenie, jak każda osoba prawna, działa przez swoje organy, dlatego ich ustanowienie jest niezbędne dla jego funkcjonowania. Wyboru władz dokonują członkowie, co jest wyrazem samorządności stowarzyszenia.

Walne zebranie członków może być zastąpione zebraniem delegatów przypadku dużej liczby członków. Jednocześnie jest to najwyższa władza stowarzyszenia, decydująca o wszystkich sprawach stowarzyszenia. Ustawodawca tak skonstruował przepisy w tym zakresie, że występuje domniemanie kompetencji na rzecz walnego zebrania. Oznacza to, że podejmuje ono uchwały we wszystkich sprawach nie zastrzeżonych do właściwości innych organów. Jest to szczególnie ważne, gdyż stowarzyszenie wydaje decyzje w formie uchwał⁴⁸.

⁴⁶ Z. Janku, *ibidem*, s. 270, za S. Iwanowski, *Zakres stosowania prawa o stowarzyszeniach*, s. 92 i nast., [w:] „Prawo. Administracja. Obywatele”, Białystok 1997.

⁴⁷ H. Izdebski, *ibidem*, s. 112. Ponadto co do członków stowarzyszenia por: M. Wierzbowski, *Rozstrzyganie spraw wynikających ze członkostwa w stowarzyszeniach*, [w:] „Państwo i Prawo” 1973, Nr 11, s. 57–69, tenże: *Charakter prawny stosunków w organizacjach społecznych*, [w:] „Państwo i Prawo” 1970, Nr 8-9, s. 302–312.

⁴⁸ D. Bugajna-Sporczyk, E. Dźbeńska, I. Janson, M. Sztekier-Łabuszewska, *ibidem*, s. 437.

Zarząd stowarzyszenia jest organem wykonawczym. Władza ta jest w praktyce organem kolegiальnym, kieruje działaniami stowarzyszenia i reprezentuje je na zewnątrz. W związku z tym zarząd składa oświadczenia woli w imieniu stowarzyszenia. Mogą one przybierać trojaki postać: po pierwsze, oświadczenie może składać cały zarząd, po wtóre, każdy członek oddzielnie, po trzecie, dwóch członków zarządu łącznie. Sposób wykonywania reprezentacji musi być określony w statucie⁴⁹. Celem ułatwienia pracy zarządu bardzo często wybiera się w praktyce prezydium zarządu, które kieruje bieżącymi działaniami organizacji. Członkowie zarządu mogą mieć zróżnicowany status. Ciekawym wydaje się rozwiązanie w zakresie pracy członków zarządu na rzecz stowarzyszenia. Jak podnoszą E. Dzbeńska i M. Sztekier-Łabuszewska: „*W świetle art. 2 pkt 3 ustawy należy domniemywać, że praca członków zarządu ma charakter społeczny. Ustawa nie zabrania jednak stowarzyszeniu przyjmowania pracowników do prowadzenia swoich spraw organizacyjnych, ani nie zakazuje zatrudniania etatowego członków swojego zarządu*”⁵⁰.

Organem kontroli wewnętrznej może być na przykład komisja rewizyjna. Warto zauważyć za H. Izdebskim: „*Nie ma przeszkód, by statut przewidywał inną nazwę kolegiального organu kontroli ani też by organ kontroli był jednoosobowy*”⁵¹. Do zakresu uprawnień organu kontroli należy sprawowanie kontroli nad bieżącym działaniem stowarzyszenia, a w szczególności zarządu poprzez udzielanie absoltorium. Kontrola taka powinna być dokonywana co najmniej raz w roku⁵². Nadto wskazać że: „*Działalność stowarzyszenia poddana jest kontroli tego organu, a także kontroli dokonywanej przez walne zebranie członków, które jest najwyższą władzą stowarzyszenia. Kontrola ta dotyczy działalności stowarzyszenia, podejmowania przez niego uchwał i przestrzegania statutu. Kontrola wewnętrzna nie jest upoważniona do oceny, czy działalność stowarzyszenia jest zgodna z prawem*”⁵³.

Jeśli chodzi o organy nieobowiązkowe to mogą to być sądy koleżeńskie jedno lub dwu instancyjne.

Powyższe uwagi odnoszą się w głównej mierze do stowarzyszeń rejestrowanych, jak związków stowarzyszeń. W zakresie stowarzyszenia zwykłego, ze względu na brak osobowości prawnej, organy nie występują. Jak wskazuje H. Izdebski: „*Stowarzyszenie zwykle nie ma organów. Co więcej, „przedstawiciel reprezentujący stowarzyszenie (art. 40 ust. 2 PS) nie może, bez osobnego pełnomocnictwa, zaciągać zobowiązań ze skutkiem dla stowarzyszenia*”⁵⁴.

Dla pełniejszego ukazania stowarzyszeń kluczową kwestią wydają się rozwiązania dotyczące nadzoru. W dużym stopniu odzwierciedlają one prawne powiąza-

⁴⁹ *Ibidem*, s. 437.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 435.

⁵¹ H. Izdebski, s. 113.

⁵² Co do szczegółów por: H. Izdebski, *ibidem.*, s. 113 i D. Bugajna-Spórczyk, E. Dzbeńska, I. Janson, M. Sztekier-Łabuszewska, *ibidem*, s. 436.

⁵³ *Ibidem*, s. 445.

⁵⁴ H. Izdebski, *ibidem*, s. 114 i powołane tam postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 11 października 2001 r. – IACa 214/01 – OSA 2003, poz. 1.

nia pomiędzy organizacją społeczną jaką jest stowarzyszenie, a administracją publiczną. Pod rządami obecnej ustawy nadzór uległ daleko idącym zmianom w stosunku do poprzednich rozwiązań przyjętych w tym zakresie. Przede wszystkim przeobrażeniu uległ sposób i zakres wykonywania nadzoru⁵⁵. Znaczący wpływ mają postanowienia ustawy Prawo o stowarzyszeniach, ale także przepisy ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, która weszła w życie w 2001 r. Zatem można stwierdzić, że ewolucja nadzoru miała charakter dwustopniowy. Jeśli chodzi o drugi z powoływanych wyżej aktów, to regulacje w nim zawarte były po części wspólne dla stowarzyszeń i fundacji, co spowodowało w większym stopniu ich upodobnienie się do siebie. W przypadku obu grup organem władnym do podejmowania czynności na wniosek organu nadzoru jest sąd rejonowy, właściwy ze względu na siedzibę stowarzyszenia (fundacji). Oprócz tego, zgodnie z przepisami ustawy o KRS do rejestracji fundacji i stowarzyszeń zastosowanie mają ogólne przepisy, dotyczące rejestracji sądowej, w szczególności rejestracji stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej⁵⁶. W związku z tym, zarówno fundacja, jak i stowarzyszenie uzyskują osobowość prawną z momentem wpisu do KRS, dokonywanego przez właściwy miejscowy sąd rejonowy. Ponadto oba te podmioty, gdy chcą prowadzić działalność gospodarczą podlegają drugiemu odrębnemu wpisowi. Zatem jak widać zmiany, zachodzące w prawie stowarzyszeniowym oraz fundacyjnym niejednokrotnie zmierzały w tym samym kierunku. Przechodząc jednak ściśle do ogólnej charakterystyki nadzoru nad stowarzyszeniami należy wskazać za M. Sworą: „*Nadzór nad organizacjami społecznymi klasyfikowany jest jako forma nadzoru w zewnętrznej sferze administracji. W nowszym piśmiennictwie nadzór nad stowarzyszeniami i fundacjami, w którym kompetencje podzielone są między organy administracji publicznej i sądy, jest uznawany za nietypową formę nadzoru, znajdującego oparcie w przepisach prawa materialnego, aczkolwiek trudną do jednoznacznej klasyfikacji. Niewątpliwie, używając tradycyjnej aparatury pojęciowej literatury z zakresu nadzoru, nadzór nad fundacjami i stowarzyszeniami jest trudny do jednoznacznego sklasyfikowania*”⁵⁷.

Jeśli chodzi o organy nadzorujące to w przypadku stowarzyszeń będzie to starosta właściwy ze względu na jego siedzibę (art. 8 ust. 5 pkt 2). Natomiast w odniesieniu do stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego organem tym jest wojewoda (art. 8 ust. 5 pkt 1). Organy nadzoru posiadają bardziej funkcje kontrolne, aniżeli nadzorcze. Dokonują one bowiem kontroli zewnętrznej w przeciwieństwie do kontroli wewnętrznej, sprawowanej przez organ kontroli i walne zgromadzenie członków. Prawdopodobnie jest to wynik przyjętej mieszanej kon-

⁵⁵ H. Izdebski, *ibidem*, s. 114-115. ⁵⁶ H. Izdebski, *ibidem*, s. 70 i 122.

⁵⁷ M. Swora, Nadzór nad stowarzyszeniami, fundacjami oraz prowadzeniem działalności pożytku publicznego, Państwo i Prawo 2003, Nr 12, s. 68-69.

⁵⁸ Co do szczegółów por.: H. Izdebski, *ibidem*, s. 115, M. Swora, *ibidem*, s. 70 i nast., K. Kruczałak, Niektóre zagadnienia polskiego prawa fundacyjnego, [w:] „Księga Pamiątkowa Ku Czci Profesora Leopolda Steckiego”, Toruń 1997, s. 152.

strukcji nadzoru⁵⁸. Aktualnym zdaje się pogląd M. Wierzbowskiego, który postulował: „*Właściwiej byłoby więc nazywać organ administracji organem kontrolującym, a organem nadzorującym nazwać sąd*”⁵⁹. Jest to szczególnie widoczne gdy uwzględni się fakt, że nadzór starosty nad stowarzyszeniami jest dość specyficzny. Należy zauważyć, iż nadzór ten obejmuje wiele różnych form stowarzyszeń dla których wspólną, podstawową regulacją – jest ustawa Prawo o stowarzyszeniach. Korzystając z uprawnień nadzorczych starosta winien mieć świadomość odmienności środków leżących w jego kompetencji. Wydaje się, że wolą ustawodawcy było przyznanie staroście będącego organem administracji publicznej środków kontrolnych i „lżejszych” środków nadzorczych, gdyż znaczna część „typowych” środków nadzorczych jest realizowana przez sądy⁶⁰. W związku z powyższym, starosta czy wojewoda mogą żądać dostarczenia przez zarząd, w odpowiednim terminie, odpisów uchwał walnego zebrania członków (art. 25 ust. 1 pkt 1) oraz żądać od władz stowarzyszenia niezbędnych wyjaśnień (art. 25 ust. 1 pkt 2). Oprócz uprzednich praw określonych ustawą, E. Dzbeńska i M. Sztekier-Łabuszewska wskazują następujące uprawnienia: „*Organ nadzorujący posiada uprawnienia do: 1) otrzymania wniosku z załącznikami; 2) wypowiedzenia się na temat wniosku i statutu w terminie 14 dni; 3) przystąpienia do postępowania sądowego za zgodą sądu; 4) otrzymania odpisu statutu po zarejestrowaniu stowarzyszenia*”⁶¹. W kwestii środków nadzoru, zgodnie z ustawą Prawo o stowarzyszeniach może je podejmować wyłącznie sąd rejonowy na wniosek organu nadzoru lub prokuratora. Zgodnie z art. 29 ust. 1 sąd ma kompetencje do udzielania upomnień władzom stowarzyszenia, uchylania niezgodnych z prawem lub statutem uchwał podjętych przez stowarzyszenie, a także może rozwiązać stowarzyszenie, gdy jego działanie powoduje rażące lub uporczywe naruszanie prawa lub postanowień statutu, a brak jest warunków rokujących możliwość przywrócenia działalności zgodnej z prawem lub statutem. W ostatnim przypadku, zgodnie z art. 29 ust. 2 sąd, na wniosek lub z własnej inicjatywy, może on wydać zarządzenie tymczasowe o zawieszeniu zarządu stowarzyszenia w czynnościach oraz wyznaczyć przedstawiciela do bieżących spraw stowarzyszenia. Rozpatrując wniosek o rozwiązanie stowarzyszenia sąd ma jeszcze jedno uprawnienie, a mianowicie – może zobowiązać stowarzyszenie do usunięcia nieprawidłowości w określonym terminie i zawiesić postępowanie⁶². Poza opisanymi środkami nadzoru sąd nie może w inny sposób władczo ingerować w działania stowarzyszenia co oznacza, że katalog uprawnień nadzorczych, jak i przesłanki ich zastosowania ma charakter zamknięty chyba, że inny przepis ustawy stanowi inaczej⁶³.

W podsumowaniu należy podkreślić, że nadzór nad stowarzyszeniami dokony-

⁵⁹ M. Wierzbowski, *ibidem*, s. 18.

⁶⁰ Por.: M. Swora, *Nadzór nad stowarzyszeniami jako zadanie starosty powiatu*, [w:] „Samorząd Terytorialny” 2003, Nr 11, s. 12-23.

⁶¹ D. Bugajna-Sporczyk, E. Dzbeńska, I. Janson, M. Sztekier-Łabuszewska, *ibidem*, s. 444.

⁶² Por. M. Swora, *Nadzór nad stowarzyszeniami, fundacjami oraz prowadzeniem działalności pożytku publicznego*, [w:] „Państwo i Prawo” 2003, Nr 12, s. 70–71 i cytowana tam literatura.

⁶³ H. Izdebski, *ibidem*, s. 115.

wany jest w oparciu o kryterium legalności. Oznacza to nic innego, jak badanie działalności stowarzyszenia pod względem zgodności z przepisami prawa i postanowieniami statutu bez wkraczania w merytoryczną stronę jego aktywności⁶⁴. Nie wszyscy jednak zajmują podobne stanowisko. Zdaniem M. Wierzbowskiego: „*Obecne przepisy przewidują głębszą ingerencję w wewnętrzne sprawy istniejących stowarzyszeń niż to było pod rządami prawa o stowarzyszeniach z 1932 r. Dawne przepisy nie przewidywały ani możliwości uchylania uchwał, ani żądania przeprowadzenia nowych wyborów do zarządu, ani zawieszenia zarządu*”⁶⁵. Dość nieudolne przepisy w zakresie nadzoru – co potwierdzają wyżej wskazane argumenty – komplikuje dodatkowo fakt, że postanowienia te mogą ulegać modyfikacjom w zakresie poszczególnych stowarzyszeń⁶⁶.

Ostatnim zagadnieniem, istotnym dla scharakteryzowania stowarzyszenia, wydaje się możliwość prowadzenia przez nie działalności gospodarczej. Niewątpliwie dopuszczenie takiej możliwości (art. 34), jest aspektem dyskusyjnym i poddawalnemu częstej krytyce⁶⁷. Jak pisze H. Izdebski: „*(...) działalność gospodarcza jest w odniesieniu do stowarzyszenia, tak jak fundacji, „ciałem obcym”, sprzecznym z tradycyjnym rozumieniem tej instytucji. Nic dziwnego, że nie była znana dawnemu Prawu o stowarzyszeniach, które niezarobkowy cel stowarzyszenia rozumiało integralnie, tzn. w sposób wykluczający prowadzenie działalności gospodarczej. (...) Niestety, regulujący tę kwestię art. 34 PS nie wyjaśnił dostatecznie wszystkich problemów związanych z działalnością gospodarczą*”⁶⁸. Podobnie wypowiadają się M. Grzybowski i C. Wiśniewski, którzy twierdzą: „*(...) dotychczasowe doświadczenie związane z prowadzeniem przez fundacje lub stowarzyszenia bezpośredniej działalności gospodarczej pozwalają na stwierdzenie, że trudno na tym tle uniknąć niekonsekwencji, sprzeczności a nawet patologii*”⁶⁹. Natomiast J. Broł, rozważając problem działalności gospodarczej organizacji społecznych w kontekście prawidłowego funkcjonowania gospodarki, postawił następujące pytanie: „*Czy jest prawidłowe ustawowe dopuszczenie do prowadzenia działalności gospodarczej przez organizacje społeczne, takie jak związek zawodowy, stowarzyszenie, fundacja, organizacja samorządu zawodowego itp.?*”⁷⁰.

Cytowany autor uważa, że należy udzielić na tak postawione pytanie odpowiedzi negatywnej i uzasadnia to w następujący sposób: „*Zapisy ustawowe o dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej przez te organizacje były podyktowane kilkoma względami. Do najważniejszych należy zaliczyć: konieczność zdobywania środków na finansowanie działalności statutowej i brak wykształconej*

⁶⁴ H. Izdebski, *ibidem*, s. 115 i M. Swora, *ibidem*, s. 73.

⁶⁵ M. Wierzbowski, *ibidem*, 18-19.

⁶⁶ M. Swora, *ibidem*, s. 69.

⁶⁷ J. Blicharz: *Status prawny organizacji pozarządowych w świetle ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, [w:] „Fundacja 2003, Nr 3 – 4, s. 12 i powoływane tam poglądy doktryny.

⁶⁸ H. Izdebski, *ibidem*, s. 115-116.

⁶⁹ M. Grzybowski, *Finansowo-prawne granice wolności organizacji pozarządowych*, Glosa 1999, Nr 3, s. 9 i cytowane tam badania.

⁷⁰ J. Broł, *Problem upadłości organizacji społecznych*, [w:] „Monitor Prawniczy” 1995, Nr 1, s. 6.

jeszcze wówczas praktyki dokonywania inwestycji kapitałowych. Wydaje się, że obecnie argumentacja nie powinna już uzasadniać bezpośredniego prowadzenia działalności gospodarczej przez organizacje społeczne. Zdobywanie bowiem środków na działalność statutową jest możliwe innymi drogami, a zwłaszcza poprzez prowadzenie przedsiębiorstwa w formie np. spółki osobowej lub jednoosobowej spółki z o.o. założonej przez taką organizację, czy udziału kapitałowego w istniejących już spółkach i funduszach itp.”⁷¹. Należy tu wskazać, iż powyższa krytyka dotyczyła stanu prawnego w 1995 roku. Jednakże nie wydaje się, aby uległ on znaczącym zmianom eliminującym pojawiające się wówczas problemy. Potwierdzeniem tego może być obecna praktyka. Kwestię tą w następujący sposób przedstawia L. Kurnicki: „Niekomercyjny charakter organizacji powoduje bardzo silne uzależnienie od zewnętrznych źródeł finansowania. Potrzeby z reguły przekraczają ograniczone zasoby, dlatego coraz więcej jednostek staje przed koniecznością „walki” o fundusze. W komfortowej sytuacji są instytucje, które finansowane są w całości lub części z budżetu państwa. Pozostałe podmioty, tzw. organizacje pozarządowe, stoją przed koniecznością pozyskiwania środków z innych źródeł. Są to m.in. dotacje krajowych i zagranicznych organizacji pozarządowych, dochody z kampanii i akcji charytatywnych, darowizny rzeczowe i finansowe osób prywatnych i przedsiębiorstw. (...) Organizacje niekomercyjne myśląc o pozyskiwaniu funduszy również muszą działać w kategoriach procesu sprzedaży.

(...) Nie można zapominać, że wszyscy działamy w warunkach dynamicznie zmieniającego się otoczenia rynkowego. Potrzeby sektora „not-for-profit” są praktycznie nieograniczone, liczba organizacji bardzo duża, środków do dyspozycji zawsze za mało. Bez ustawicznego dostosowania swoich produktów do oczekiwań nabywców bez aktywnej sprzedaży, bez stałej obserwacji konkurencji – organizacje skazane są na likwidację. To dlatego z narzędzi marketingowych coraz częściej korzystają fundacje, stowarzyszenia, organizacje samorządowe, rządowe, a nawet kościoły”⁷².

Działalność gospodarcza prowadzona przez stowarzyszenie jest wykonywana we własnym imieniu i na własny rachunek. Stowarzyszenia prowadzą ową działalność w oparciu o przepisy ustawy Prawo działalności gospodarczej, która następnie zastąpiona została ustawą o swobodzie działalności gospodarczej⁷³. Aktywność ta może mieć różnorodny charakter. Jednakowoż dla jej wykonywania wymagane są odpowiednio koncesje lub zezwolenia, jak i dodatkowy (drugi) wpis do rejestru przedsiębiorstw. Podlega ona także obowiązkowi podatkowemu. Nadto pozyskane w ten sposób zyski muszą być przeznaczone na działalność statutową. Członkowie stowarzyszenia nie mają zatem prawa podziału tych dochodów między sobą. Forma prowadzenia działalności nie została określona w ustawie. W związku z tym, może ona być formą bezpośrednią lub organizacyjnie

⁷¹ J. Brol, *ibidem*, s. 6.

⁷² L. Kurnicki, *Marketing w organizacjach typu „non-for-profit”*, [w:] „Fundacja” 2003, s. 27–31.

⁷³ Dz.U. Nr

⁷⁴ Co do szczegółów por. H. Izdebski, *ibidem* 116-117 i D. Bugajna-Sporczyk, E. Dzbeńska, I. Janson, M. Sztেকier-Łabuszewska, *ibidem*, s. 486.

wyodrębnioną⁷⁴. Bardzo często prowadzenie działalności podyktowane jest koniecznością uzyskania środków na prowadzenie działalności statutowej, o czym była mowa wcześniej. W tym kontekście wypada odnieść się do majątku stowarzyszenia i możliwości jego pozyskiwania (art. 33). Podstawowym składnikiem majątku jest składka członkowska, gdyż każdy z członków zobowiązany jest do jej uiszczania. Oprócz tego, stowarzyszenie może bez ograniczeń przyjmować darowizny, spadki i zapisy oraz korzystać z ofiarności publicznej (art. 34 ust. 2). Dodatkowo, do majątku zalicza się także dochody czerpane z niego, jak i dochody z własnej działalności. Ważnym źródłem dochodu są również dotacje, jakie stowarzyszenie może pozyskiwać w oparciu o przepisy ustawy o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r.⁷⁵.

Fundacja

W dniu 6 kwietnia 1984 roku została uchwalona ustawa o fundacjach, kształtująca tę instytucję w nowy sposób⁷⁶. Należy tu wskazać, że takie podmioty wcześniej znane były ustawodawstwu i praktyce polskiej, ale dekretem z 24 kwietnia 1952 roku zniesiono większość fundacji w Polsce⁷⁷. Jak zauważył E. Mazur: „*W Polsce międzywojennej istniało wiele fundacji, znanych i zasłużonych dla kultury i sztuki. Wystarczy tu przypomnieć sławne fundacje Ossolińskich, Czartoryskich czy Raczyńskich. Wiele z nich powstało jeszcze w okresie zaborów, na podstawie ustawodawstw państw zaborczych, ale cele ich miały charakter narodowy. Ich patriotyczne i integracyjne zasługi trudno byłoby przecenić. Nic więc dziwnego, że wkrótce po odzyskaniu niepodległości, bo już 7 lutego 1919 r., ukazuje się dekret o fundacjach i zatwierdzaniu darowizn i zapisów. Dekret ten obowiązywał do 1952 r., kiedy uznano, że cele fundacji są realizowane przez państwo. Wiele fundacji zlikwidowano, a ich majątek przeszedł na własność państwa. Utrzymywano tylko ich szcztkowe formy, część służebności i zobowiązań. Społeczeństwo jednak coraz donośniej domagało się przywrócenia przepisów o fundacjach i stworzenia w ten sposób możliwości działania społecznego, spontanicznego*”⁷⁸. Powyższy cytat zdaje się potwierdzać ogromną rolę fundacji zbliżoną w swym założeniu do organizacji społecznej, bowiem tak samo integrującą społeczeństwo.

W tym temacie podobne stanowisko zajęła B. Ćwierz, pozytywnie oceniająca wprowadzenie ustawy o fundacjach: „*Fundacja była pomyślana jako instytucja odciążająca państwo od czynności mających ważne znaczenie dla interesu publicznego. (...) Reaktywowanie tradycyjnej instytucji fundacji należy przyjąć z uznaniem i optymizmem*”⁷⁹.

⁷⁵ Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.

⁷⁶ Dz. U. z 1991 r., Nr 46, poz. 203 ze zm. – tekst jednolity.

⁷⁷ Dz. U. Nr 25, poz. 172; Dekret znosił wszystkie fundacje z wyjątkiem fundacji mających siedzibę za granicą.

⁷⁸ E. Mazur, Fundacja, Palestra 1991, Nr 5–7, s. 46.

⁷⁹ B. Ćwierz, Fundacje dawniej i dziś, [w:] „Polityka Społeczna” 1984, Nr 5–6, s. 8.

Aktualna regulacja prawna nie zawiera definicji legalnej fundacji, lecz charakteryzuje ją poprzez wskazanie celów, dla których może być ustanowiona. Zgodnie z brzmieniem art. 1: „*Fundacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, takich jak: ochrona zdrowia, kultura, sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska i opieka nad zabytkami*”⁸⁰. Pomimo uchwalenia ustawy regulującej działanie fundacji, niedostatek w zakresie definicji był przyczyną problemów pojawiających się w praktyce. Zatem brak definicji fundacji – w konsekwencji – mógł być pośrednim powodem, dla którego trzeba było dość długo oczekiwać na stanowisko przyznające fundacji prymat organizacji społecznej. Kwestia ta była krytykowana w późniejszym czasie, co można dostrzec w literaturze przedmiotu. Dla przykładu, można podać stanowisko C. Wiśniewskiego: „*Obowiązująca obecnie ustawa o fundacjach powinna zostać uchylona i zastąpiona całkowicie nową ustawą. Dotychczasowa regulacja nie normuje większości zagadnień o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania fundacji, dlatego jej nowelizacja byłaby niewystarczająca*”⁸¹.

Podobnie wcześniej problem zauważył H. Cioch, który pisał: „*Ustawy zawierające unormowania prawa fundacyjnego z reguły pomijają definicję fundacji, pozostawiając to zagadnienie doktrynie. Na skutek tego powstał wielki chaos, który wywarł szereg negatywnych konsekwencji w tej gałęzi prawa. Bardzo często powoływane definicje były bądź jednostronne, bądź za wąskie*”⁸². Fundacja podobnie jak organizacja społeczna może być ujmowana wielopłaszczyznowo⁸³. Tym samym stanowi przedmiot wielu dziedzin naukowych. Warto zaznaczyć, że podobne twierdzenie można by wskazać w zakresie poglądów nauki, odnoszących się do pojęcia organizacji społecznej, a dokładnie – do prób podejmowanych w celu jej zdefiniowania.

W 1991 roku znowelizowano ustawę o fundacjach. Niestety, wprowadzone unormowania w żaden sposób nie spowodowały skonstruowania legalnej definicji fundacji. Nowe rozwiązania polegały na zmianach w nadzorze przez odejście od administracyjnego trybu zatwierdzania fundacji do systemu sądowego nadzoru, jak również wprowadzały nowy rodzaj fundacji w postaci przedstawicielstw zagranicznych. Zmiany nadzorcze były w dużej mierze wzorowane na regulacjach przyjętych wobec stowarzyszeń, co z pewnością zbliżyło do siebie te dwie formy. Jak podaje H. Izdebski:

⁸⁰ Dz. U. z 1991 r., Nr 46, poz. 203 ze zm. – tekst jednolity.

⁸¹ C. Wiśniewski, *Tworzenie i funkcjonowanie organizacji pozarządowych – wybrane problemy cywilnoprawne*, Glosa 1999, Nr 4, s. 4.

⁸² H. Cioch, *Fundacje niesamodzielne*, [w:] S. Wójcik (red.), „Księga pamiątkowa dla uczczenia 40-lecia pracy naukowej prof. J. J. Winiarza”, Warszawa 1990, s. 17.

⁸³ B. Cwierz, *ibidem*, s. 7. „*Fundacja jest instytucją, którą można ujmować w kilku aspektach: a) prawnym – fundacja jest autonomiczną osobą prawną, b) społecznym – fundacja jest instytucją, która realizuje cele społecznie użyteczne, c) gospodarczym – jest podmiotem obrotu gospodarczego i również może realizować cele ekonomiczne, d) organizacyjnym – fundacja jest koordynacją majątku, urządzeń i ludzi*”.

„Zasadniczemu ograniczeniu miał ulec nadzór właściwego ministra, w szczególności przez przekazanie sądowi uprawnień w dziedzinie uchylania uchwał zarządu fundacji, zawieszenia zarządu, wyznaczenia zarządcy przymusowego, zarządzenia likwidacji fundacji oraz skreślenia przeznaczenia środków majątkowych pozostających po jej likwidacji”⁸⁴.

Po krótkiej analizie ogólnej pojęcia fundacji należy się odnieść do rodzajów fundacji i sposobów tworzenia poszczególnych kategorii. Problem klasyfikacji fundacji był dość szeroko dyskutowany, ze względu na odmienne poglądy występujące w doktrynie i brak definicji legalnej fundacji. Warto zatem, dla ukazania złożoności sytuacji występującej na tym tle, przytoczyć kilka z nich.

Jako pierwszy, można wskazać pogląd przetoczony przez E. Ochendowskiego: „Według E. Forsthoffa można wyróżnić trzy rodzaje fundacji: 1) prywatne, które według ich typowego celu, określane są jako fundacje rodzinne, 2) publiczne, które służą ogólnemu kościelnemu albo powszechnie użytecznemu celowi, 3) fundacje prawa publicznego”⁸⁵. Cytowany autor ponadto pisał: „Dwa pierwsze rodzaje fundacji, a więc również fundacje publiczne, stanowią przedmiot regulacji prawa prywatnego. Nawet w przypadku, gdy fundacja jest zarządzana przez władze publiczne, to wskutek tego nie staje się fundacja prawa publicznego”⁸⁶.

Natomiast H. Cioch sięgnął do podziału na fundacje autonomiczne i nieautonomiczne. Kryterium tego podziału wskazał w następujący sposób: „Nasuwa się następujące pytanie czym odróżniają się fundacje niesamodzielne od samodzielnych. W doktrynie RFN słusznie zwraca się uwagę, iż przymiot zdolności prawnej (osobowości prawnej) wyodrębni fundacje samodzielne od fundacji niesamodzielnych. Fundacje niesamodzielne są zarządzane przez różnego rodzaju osoby prawne (banki, uniwersytety, przedsiębiorstwa, stowarzyszenia, jak również organizacje użyteczności publicznej w rodzaju muzeów, gmin powiatowych urzędów). Cechą wspólną we wszystkich tych przypadkach jest okoliczność, iż na rzecz funkcjonującej osoby prawnej jest przeznaczony majątek dla realizacji celów określonych przez fundatora, z reguły zbieżnych z celami realizowanymi przez zarządcę. Przeniesienie własności może nastąpić zarówno w drodze czynności między żyjącymi, jak również na wypadek śmierci”⁸⁷.

Z kolei A. Wasilewski dokonał podziału w oparciu o dwa różne kryteria. Po pierwsze, wskazał klasyfikację z punktu widzenia celów, którym mają służyć fundacje. W ten sposób wyróżnił fundacje publiczne, służące realizacji celów publicznych, a następnie fundacje prywatne, stworzone do realizacji celów prywatnych. Po wtóre, zastosował kryterium trybu powoływania fundacji, co spowodowało przeciwstawienie sobie fundacji prawa publicznego (czyli tworzonych drogą ustawy, aktu administracyjnego, czy innego aktu publicznoprawnego) i fundacji prawa prywatnego (powstałych na skutek prywatnoprawnych oświadczeń woli

⁸⁴ H. Izdebski, *ibidem*, s. 47.

⁸⁵ E. Ochendowski, *ibidem*, s. 356.

⁸⁶ E. Ochendowski, *ibidem*, s. 358.

⁸⁷ H. Cioch, *ibidem*, s. 18.

fundatorów. Przy czym te ostatnie mogą realizować zarówno cele prywatne, jak i publiczne⁸⁸. Wskazać można także na stanowisko L. Steckiego, który podkreślał problem fundacji tworzonych przez zagraniczne podmioty prawne. W ramach tej grupy wyodrębnił fundacje utworzone na terenie Rzeczypospolitej przez zagraniczny podmiot prawny (osoby prawne, osoby fizyczne) oraz przedstawicielstwa fundacji ustanowione przez fundacje istniejące za granicą⁸⁹.

Celem podsumowania rozważań w zakresie rodzajów fundacji trzeba wskazać, że w dziewiętnastym i dwudziestym wieku wykształcił się podział na fundacje autonomiczne i fundacje nieautonomiczne. Te pierwsze, uznawane były za fundacje w ścisłym znaczeniu. Były to osoby prawne stworzone dla celów powszechnie użytecznych i niegospodarczych, działały w oparciu o określony majątek oraz były zarządzane w sposób określony w ich statucie. Natomiast jako fundację nieautonomiczną traktowano oddanie majątku istniejącemu już podmiotowi z odpowiednim poleceniem. Fundacja ta stanowiła odrębnej osoby prawnej i regulowana była w większości przepisami prawa cywilnego. Następnie, fundacje dzielono także na użytkowe, gdzie majątek fundacji był użytkowany bezpośrednio i na dochodowe, w których na cele fundacji przeznaczony był dochód z majątku fundacyjnego. Niemniej jednak większość wskazanych fundacji była fundacjami prywatnymi. Powstawały najczęściej wskutek jednej z dwóch czynności przez akt fundacyjny wydany przez fundatora lub przez powołanie w testamencie. Obok fundacji prywatnych, powstawały fundacje publicznoprawne, czyli utworzone ze środków publicznych, jak i fundacje tworzone w drodze ustawy⁹⁰. Ostatni z wymienionych podziałów zdaje się być klasyfikacją najbardziej aktualną, znajdującą największe poparcie w praktyce.

Powyżej ukazane poglądy wskazują, iż w doktrynie na pytanie o rodzaje fundacji były i są udzielane różne odpowiedzi. Podobna niejednorodność w odniesieniu do stowarzyszeń nie przeszkodziła jednak w przyznaniu im od samego początku statusu organizacji społecznej. Na tle obecnych aktów, dotyczących prawa fundacyjnego generalnie można mówić o ukształtowaniu się dwóch rodzajów fundacji: prawa publicznego i prawa prywatnego. Ponadto, przyjęcie takiej klasyfikacji zdaje się dyktować sama praktyka. Różnice w zakresie tych dwóch kategorii sprowadzają się do sposobu utworzenia, odmiennej regulacji w zakresie organów oraz osoby fundatora jak i celu dla którego zostały utworzone. Pomimo to, można wskazać cechy wspólne⁹¹. Zdecydowanie taki podział wysuwa się na plan pierwszy, dlatego warto wokół niego skoncentrować rozważania w zakresie powstawania fundacji, organów, działalności gospodarczej, czy kwestii nadzoru.

⁸⁸ A. Wasilewski, *Prawna problematyka fundacji. (Zagadnienia podstawowe)*, [w:] „Państwo i Prawo” 1984, Nr 9, s. 28.

⁸⁹ L. Stecki, *Fundacja. Część pierwsza*, Toruń 1996, s. 103 i nast.

⁹⁰ Por. H. Izdebski, *ibidem*, s. 43–44.

⁹¹ E. Ochendowski, *ibidem*, s. 358. „Odróżnienie fundacji prawa publicznego od pozostałych rodzajów fundacji jest utrudnione przez to, iż przy tworzeniu fundacji prawa cywilnego współdziałają również władze państwowe, a cel także tych fundacji jest często powszechnie użyteczny”.

Co do fundacji prawa publicznego trudno jest wskazać wspólne wszystkim uregulowania. Sytuacja taka wynika z faktu, iż w Polsce nie ma zbyt wielu fundacji prawa publicznego, a każda z istniejących, regulowana jest odrębnym aktem normatywnym. Dokładnie możemy mówić o trzech. Będą to: Fundacja Zakłady Kórnickie powołana do życia ustawą z 18 września 2001 r.⁹², Zakład Narodowy imienia Ossolińskich utworzony ustawą z 5 stycznia 1995 r.⁹³ oraz Centrum Badań Opinii Publicznej powstałe na mocy ustawy z 20 lutego 1997 r.⁹⁴. Każdy z powyższych podmiotów ma swoją historię, która warunkowała sposób ich powstania. W związku z tym, odmiennie – a właściwie indywidualnie – ukształtowane zostały zagadnienia organów, nadzoru, majątku czy prowadzonej działalności⁹⁵. Nie można jednak nie dostrzec wśród nich pewnych cech wspólnych. Wszystkie zostały utworzone w drodze ustawy. Oprócz tego, powyższe fundacje w zróżnicowanym stopniu uzyskały kapitał i środki majątkowe od państwa celem wykonywania zadań publicznych. Zostały także wyposażone we władztwo państwowe⁹⁶. Szczególnie ta ostatnia kwestia wymaga wyjaśnienia z dwóch względów. Pierwszym z nich jest fakt, że tak pojęta fundacja publicznoprawna jest często utożsamiana z zakładem administracyjnym wskutek cech wspólnych. Jednakowoż nie jest to właściwe. Za takim stanowiskiem przemawiają względy chociażby historyczne. Fundacja była znana już prawu rzymskiemu, natomiast idea zakładów administracyjnych powstała znacznie później w doktrynie francuskiej⁹⁷. Następnie słusznie zauważył E. Ochendowski: „*Fundacja jest w większym stopniu związana z substratem majątkowym niż zakład i jej istota jest przez to związanie zdeterminowana*”⁹⁸. Twierdzenie to jest zasadnym, ponieważ majątek jest nieodzownym elementem fundacji, bez którego nie może ona funkcjonować. Drugim względem odróżniającym jest władztwo państwowe. W przypadku zakładu mamy do czynienia dokładnie z władztwem zakładowym, które stanowi pewien element władztwa państwowego i jest cechą charakterystyczną dla zakładu administracyjnego, co przesądza o jego zaliczeniu do podmiotów administracji publicznej. W odniesieniu do fundacji nie jest to już kwestia tak oczywista. Dostrzegł to E. Ochendowski, który pisał: „*Niezawodną cechą fundacji prawa publicznego jest wyposażenie jej w uprawnienia władcze, ale przyznanie fundacji jest raczej wyjątkiem niż regułą, ponieważ dla spełnienia celów fundacji wyposażenie jej w takie uprawnienia nie jest konieczne*”⁹⁹.

⁹² Dz. U. Nr 130, poz. 1451.

⁹³ Dz. U. Nr 23, poz. 121.

⁹⁴ Dz. U. Nr 30, poz. 163.

⁹⁵ Co do szczegółów por: R. Rogala, *Wybrane aspekty prawne Fundacji Zakłady Kórnickie*, [w:] „Fundacja” 2003, Nr 1, s. 23 i nast.; E. Ochendowski, *ibidem*, s. 361–363; tenże: *Prawo administracyjne. Część Ogólna*, Toruń 2005, s. 246–253.

⁹⁶ E. Ochendowski, *Prawo Administracyjne. Część Ogólna*, Toruń 2005, s. *ibidem*, s. 248.

⁹⁷ Por. B. Cwierz, *ibidem*, s. 7 i E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 58.

⁹⁸ E. Ochendowski, *Fundacja prawa publicznego – nowy podmiot administracji*, [w:] H. Olszewski, B. Popowska (red.), „Gospodarka – Administracja – Samorząd”, Poznań 1997, s. 359.

⁹⁹ E. Ochendowski, *ibidem*, s. 358.

Reasumując rozważania przeprowadzone w tym punkcie, można jeszcze raz wymienić najbardziej zauważalne różnice pomiędzy fundacją publiczną a fundacją prywatną. Będą to:

- 1) Sposób tworzenia, fundacja publiczna w drodze ustawy lub upoważnienia ustawowego, a prywatna przez oświadczenie woli fundatora (fundatorów).
- 2) Kwestia osobowości prawnej, tzn. fundacja publiczna jest osobą prawną prawa publicznego, fundacja prywatna osobą prawną prawa prywatnego.
- 3) Fundacja publiczna może być wyposażona we władztwo państwowe, co jest niemożliwe w przypadku fundacji prywatnej chyba, że działa jako organizacja pożytku publicznego.
- 4) Fundacja publiczna może być zniesiona wyłącznie przez państwo, w analogicznej formie jak została stworzona, a w przypadku fundacji prywatnej przez likwidację, której sposób wynika z regulacji statutowej (art. 3 w zw. z art. 15 ustawy o fundacjach).

Trzeba także wskazać, że w ramach fundacji prywatnych mogą być powoływane fundacje zagraniczne, zarówno przez osoby fizyczne, jak i osoby prawne o charakterze samoistnym lub niesamoistnym – czyli przedstawicielstwa zagraniczne. Ich tworzenie podporządkowane jest przepisom prawa polskiego. O ile nie jest to problematyczne w odniesieniu tych pierwszych, to budzą one pewne zastrzeżenia unormowania względem fundacji niesamoistnych, tworzonych przez osoby prawne. Zauważył to L. Stecki: „Zwróciłem już uwagę na pewną niespójność obecnego unormowania, o ile chodzi o zgodę organu państwowego na ustanowienie fundacji przez krajowe podmioty prawne. To samo zagadnienie dotyczy tworzenia w Polsce fundacji przez zagraniczne podmioty prawne. Komplikuje je w dodatku fakt, że tworzenie na terytorium Rzeczypospolitej przedstawicielstw fundacji zagranicznych uzależnione zostało od uzyskania zezwolenia ministra właściwego ze względu na cel kreowanej reprezentacji”¹⁰⁰.

Ze względu na analizowany problem należy przede wszystkim skoncentrować rozważania wokół fundacji prawa prywatnego. Na początku trzeba podnieść, że dzisiejsze rozumienie powyższych fundacji nie jest tożsame z realizowaniem interesu prywatnego. O ile w przypadku tych fundacji mamy początkowo do czynienia z majątkiem prywatnym przekazany przez fundatora, to w trakcie działania staje się on niejako majątkiem publicznym przez realizację celów społecznie i gospodarczo użytecznych. Wprawdzie fundacje tego typu tworzone są w oparciu o przepisy prawa prywatnego, ale nie oznacza to, że istnieje możliwość tworzenia fundacji dla prywatnego celu fundatora. Wynika to z faktu, iż przepisy prawa fundacyjnego należą do sfery regulacji cywilnoprawnych. Fundacje powstają na podstawie aktów fundacyjnych i innych zdarzeń o charakterze cywilnoprawnym. Wobec tego, fundacja traktowana jest jako przedmiot regulacji cywilnoprawnej, więc znajduje zastosowanie m.in. domniemanie, iż dozwolone są wszystkie czynności,

¹⁰⁰ L. Stecki, *Fundacja. Część Pierwsza*, Toruń 1996, s. 11–112.

które nie zostały zakazane prawem. Wszystkie wyjątki od tej w tym aspekcie winny jednak być rozstrzygane przy uwzględnieniu zasady swobody podmiotu prawa cywilnego, ale z zastrzeżeniem, że nie wolno ich interpretować rozszerzająco. Konkludując należy zauważyć, że granice decyzji podmiotu prawa cywilnego, jakim w tym przypadku jest fundator, są dość szerokie. Przede wszystkim to właśnie fundator uruchamia procedurę prawną powstania fundacji, ustanawia podstawowy akt organizacyjny jakim jest statut oraz w ramach postanowień statutowych podejmuje decyzje dotyczące przekształceń fundacji. Jednakowoż mimo faktu, że wola fundatora tak rzeczywista, jak i dorozumiana jest naczelnym kryterium zmian w sferze organizacyjno-prawnej fundacji trzeba dodać, iż nie ma ona charakteru absolutnego. Swoboda czynności fundatora jest bowiem ograniczona do czynności prawnie dozwolonych i jednocześnie nie sprzeczających się ustawie, czy właściwości danej czynności prawnej¹⁰¹.

Jeśli chodzi, fundacje prawa prywatnego, to dla ich powstania potrzebne są następujące czynności:

1) Oświadczanie fundatora (fundatorów) o ustanowieniu fundacji. Fundatorem w tym przypadku mogą być zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne, niezależnie od obywatelstwa czy siedziby osoby prawnej (art. 2). Z tym, że te pierwsze mogą ustanowić fundację czynnością prawną *inter vivos*, czyli przez oświadczenie woli wskazane w akcie notarialnym oraz czynnością *mortis causa*, to znaczy w testamencie zgodnie z przepisami art. 949–958 Kodeksu cywilnego¹⁰². Natomiast osoby prawne wyłącznie przez oświadczenie woli. Ustanowienie fundacji powoduje wstąpienie w prawa fundatora, ale rodzi przede wszystkim obowiązek wydania majątku na rzecz fundacji. Jest to stosunek zobowiązaniowy. Oświadczenie woli ustanawiające fundację może być złożone przez pełnomocnika, pod warunkiem zachowania formy aktu notarialnego. Gdy mamy do czynienia z wielością fundatorów mogą oni złożyć oświadczenia woli w jednym akcie notarialnym lub kilku pod warunkiem, że będą one identyczne co do warunków powołania fundacji. W przeciwnym wypadku niemożliwa byłaby rejestracja fundacji. Zatem muszą oni dojść do porozumienia w tym zakresie podobnie jak członkowie, którzy chcą założyć stowarzyszenie. Odmiennie wygląda sytuacja co do statusu fundatora, a statusu członka w stowarzyszeniu. O ile pierwszego z nich nie można pozbawić tytułu, to w przypadku drugiego możliwe jest skreślenie z listy lub wykluczenie ze stowarzyszenia. Krąg fundatorów nie może ulec zmianie od momentu wpisu do rejestru, bowiem jest to prawo niezbywalne¹⁰³. Brak członków fundacji, czy inny status osób skupionych wokół jej działania jak dotąd był przedstawiany jako główna różnica uniemożliwiająca zaliczenie fundacji do organizacji społecznych. W związku z tym warto przytoczyć tu oczywiste, ale nie dostrzegane powszechnie

¹⁰¹ Por. B. Niemirka, *Fuzja fundacji*, [w:] „Monitor Prawniczy” 2000, Nr 1, s. 45-49.

¹⁰² M. Wasiak, *Dziedziczenie fundacji ustanowionych w testamencie (rys historyczny – stan de lege lata)*, [w:] „Fundacja” 2004, Nr 5-6, s. 9-16.

¹⁰³ H. Izdebski, *ibidem*, s. 51, D. Bugajna-Sporczyk, E. Dzbeńska, I. Janson, M. Sztekier-Łabuszewska: *ibidem*, s. 33-37; E. Mazur, *ibidem*.

stanowisko J. Dziwulskiego: „*Początkiem działalności organizacji non profit jest całkowicie dobrowolnie i nieformalnie zrzeszenie się ludzi, którzy dzielą te same wartości i wizje. Są to ludzie bardzo aktywni, chcący zrobić coś dla innych*”¹⁰⁴. Trzeba także wskazać, iż w dużej mierze właśnie fundacje i stowarzyszenia stanowią tego typu organizacje.

2) Ustalenie przez fundatora (fundatorów) statutu fundacji. Utworzenie statutu może być powierzone także innej osobie. Nie ma wymogu, aby wyłącznie fundator musiał ustanowić statut. Akt ten zawiera postanowienia obowiązkowe i nieobowiązkowe, podobnie jak przy stowarzyszeniach. Niemniej jednak nie można go utożsamiać z aktem fundacyjnym, bowiem spełnia inną funkcję¹⁰⁵.

3) Wpisanie fundacji do Krajowego Rejestru Sądowego, gdyż z chwilą wpisu do rejestru fundacja uzyskuje osobowość prawną (art. 7 ust. 2).

Blizsze wyjaśnienie mechanizmu działania instytucji fundacji umożliwia omówienie jej organów. Podobnie jak w przypadku stowarzyszeń fundacja ma władze obligatoryjne i fakultatywne. Różnica wszakże polega na tym, iż w odniesieniu do fundacji istnieje jeden organ wymagany ustawą. Organem tym jest zarząd (art. 10), który powinien być organem kolegialnym na co wynika z wykładni dokonanej przez Sąd Najwyższy¹⁰⁶. Skład zarządu będzie w dużej mierze zależny od postanowień statutu w tym sensie, że fundator może sobie zastrzec wyłączne prawo jego powoływania. Ciekawy pogląd w tym zakresie wyraził E. Mazur: „*Jest to jedyny obligatoryjny organ fundacji, przewidziany przez ustawę o fundacjach. Zachodzi tu jakaś wewnętrzna sprzeczność, bo przecież nie można odmówić przymiotu najwyższego i najważniejszego organu samemu fundatorowi. (...) Dlatego mimo milczenia ustawy na ten temat, można przyjąć, że obligatoryjnym organem fundacji jest fundator (zgromadzenie lub zebranie fundatorów), jeżeli nie rezygnuje sam z tych uprawnień, oraz zarząd fundacji – w zakresie określonym przez statut*”¹⁰⁷. Zatem skład zarządu mogą tworzyć: fundator, osoby przez niego wskazane lub „osoby z zewnątrz”. Władza ta jest organem wykonawczym, działa przez uchwały. Zarząd fundacji podobnie jak zarząd stowarzyszenia kieruje działalnością fundacji i reprezentuje ją na zewnątrz. Jeśli chodzi o organy nieobowiązkowe ich powołanie wynika ze statutu. Mogą to być różnego rodzaju rady, komisje o charakterze rewizyjno-lustracyjnym, czy instruktazowym, będące organami stałymi lub doraźnymi¹⁰⁸. Bardzo często natomiast powoływany jest organ o ogólniejszych kompetencjach, celem ułatwienia działania fundacji. Nazywany jest radą fundacji i sprawuje uprawnienia kontrolne przez powoływanie i odwoływanie zarządu. Nie można nie wskazać tu podobieństwa do walnego zgromadzenia członków, jeśli chodzi o udzielanie absolutorium. Tak samo jak stowarzyszenie, fundacja gdy chce posia-

¹⁰⁴ J. Dziwulski, *ibidem*, s. 35.

¹⁰⁵ H. Cioch, *Status fundacji polskich w świetle judykatury*, [w:] „Rejent” 2000, Nr 5, s. 26; tenże, *Status fundacji*, [w:] „Państwo i Prawo” 1987, Nr 2, s. 32–43, tenże.

¹⁰⁶ Postanowienie z 8 grudnia 1992 r. – I CRN 182/92 – OSNC 1993, poz. 139.

¹⁰⁷ E. Mazur, *ibidem*, s. 48.

¹⁰⁸ *Ibidem*, s. 51.

dać status organizacji pożytku publicznego musi mieć statutowy organ kontroli wewnętrznej lub nadzoru, niezależny od zarządu¹⁰⁹.

Kwestie nadzoru w wielu przypadkach są zbliżone, a nawet tożsame z regulacjami w tym zakresie odnoszącymi się do stowarzyszeń, szczególnie, gdy chodzi o kompetencje przyznane sądom (art. 18). Uwagi poczynione w tym aspekcie co do stowarzyszeń aktualne są względem fundacji. Z tym, że sąd stosuje środki nadzorcze na wniosek wojewody w stosunku do fundacji, działających na terenie województwa lub ministra właściwego ze względu na rodzaj działania fundacji. Ponadto, każda fundacja zobowiązana jest do składania corocznego sprawozdania właściwemu ministrowi (art. 12 ust. 3). Rolę tych sprawozdań zauważył J. Brol stojący na stanowisku, że mają one służyć zagwarantowaniu możliwości oceny przez opinię publiczną użyteczności społecznej określonej fundacji¹¹⁰. Nie można nie wskazać, że nowe regulacje, pomimo zalet, były oceniane krytycznie w późniejszym czasie. Wprawdzie ich celem było umożliwienie rozwoju w obrębie prawa fundacyjnego, jednak nie do końca przekładało się to na praktykę. Problem ten przeanalizował K. Kruczałak, który stwierdził, że: „*Po nowelizacji ustawy o fundacjach, dokonanej w 1991 r., trudno jest udzielić odpowiedzi na pytanie, kto na gruncie prawa polskiego jest uprawniony i zobowiązany do wykonywania nadzoru nad fundacjami. Formalnie jest nim zarówno sąd rejestrowy, jaki i minister właściwy oraz wojewoda, jest to zatem jakby nadzór „mieszany”. Jest to zarówno kontrola pozytywna, jak i negatywna, z tym, że organy administracji państwowej wykonując ów nadzór pozbawione są uprawnień władczych, w tym prewencyjno-represyjnych w odniesieniu zarówno do fundacji, jej organów jak i podejmowanych uchwał*”¹¹¹. W zakończeniu powyższych wywodów dotyczących nadzoru należy podkreślić, że obecnie wyżej wymienione funkcje wojewody w tym zakresie sprawuje starosta, co nie zmienia faktu, iż nadal nadzór ten ma charakter mieszany łączony, a uwagi poczynione odnośnie wojewody przez powoływanych autorów znajdują w pełni zastosowanie do starosty¹¹².

Przechodząc do punktu dotyczącego możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez fundacje – to tak jak wcześniej zostało zasygnalizowane – może to być wyłącznie działalność uboczna¹¹³. Ponadto, jak pisze M. Grzybowski: „*Działalność gospodarcza nie może wyczerpywać całości działalności fundacji, a jedynie służyć jej działalności statutowej*”¹¹⁴.

¹⁰⁹ H. Izdebski, *ibidem*, s. 54.

¹¹⁰ J. Brol, *ibidem*, s. 6.

¹¹¹ K. Kruczałak, *Niektóre zagadnienia polskiego prawa fundacyjnego*, [w:] „Księga Pamiątkowa Ku Czcii Profesora Leopolda Steckiego”, Toruń 1997, s. 152.

¹¹² Sytuacja taka wynika z nowelizacji ustawy o fundacjach, a dokładnie art. 13 zmienionego przez art. 3 pkt 2 ustawy z 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. 05.175.1462) z dniem 1 stycznia 2006.

¹¹³ Por. H. Cioch: *Fundacje prowadzące działalność gospodarczą*, Państwo i Prawo 1988, Nr 11, s. 75–84, K. Kruczałak, *ibidem*, s. 154–157, H. Izdebski, *ibidem*, s. 61–64, D. Bugajna-Sporczyk, E. Dzbeńska, I. Janson, M. Sztekier-Łabuszewska, *ibidem*, s. 19–20.

¹¹⁴ M. Grzybowski, *ibidem*, s. 7.

Podobnie wcześniej postulował J. Brol, nie akceptując działalności gospodarczej w przypadku organizacji społecznych, pisał m.in.: „(...) *Co więcej – działalność gospodarcza w wielu wypadkach całkowicie przytłacza działalność statutową. (...) Wyjątek mógłby dotyczyć działalności wydawniczej i szkoleniowej prowadzonej zwłaszcza przez stowarzyszenia. Taka działalność gospodarcza pozostaje z reguły w ścisłej łączności z działalnością statutową*”¹¹⁵.

Wypada zauważyć, że obecnie działalność wydawnicza i szkoleniowa jest prowadzona także przez fundacje, które w niektórych dziedzinach życia wyprzedziły w tym zakresie stowarzyszenia. Dla przykładu warto wskazać Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej¹¹⁶.

Co do majątku fundacji wypada powiedzieć, że jest on w ogromnym stopniu zależny od fundatora, który wyposaża fundację w składniki majątkowe. Mogą to być składniki o charakterze niepieniężnym, jak i papiery wartościowe czy środki pieniężne (art. 3). Co ważniejsze, o ile stowarzyszenie może funkcjonować bez majątku poprzez pracę swoich członków, to w przypadku fundacji nie jest to do końca możliwe.

Stowarzyszenie i fundacja jako formy organizacji społecznej – porównanie

W świetle powyższych poglądów i praktyki administracyjnej właściwym wydaje się wzajemne zestawienie nie tyle organizacji społecznej z pojęciem fundacji, co formy stowarzyszenia i fundacji. Bowiem oba te terminy wypełniają pojęcie organizacji społecznej przyjęte przez NSA i organizacji pozarządowej nakreślone ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. M. Swora przedstawił to w następujący sposób: „*W wyniku takiego zabiegu regulacyjnego, mamy do czynienia z sytuacją, w której można rozpatrywać trójplaszczynowo działanie organizacji pozarządowych. Przykład: fundacja i stowarzyszenie, to organizacje pozarządowe z mocy ustawy o działalności pożytku publicznego, jednocześnie mogą uzyskać również status organizacji pożytku publicznego. O ile podstawy prawno-ustrojowe zakładania i funkcjonowania tego typu podmiotów są uregulowane w ustawie o fundacjach i ustawie Prawo o stowarzyszeniach (...)*”¹¹⁷.

Jednakże do tej pory tylko stowarzyszenie mogło realizować uprawnienia w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym, jako organizacja społeczna. Na potrzeby artykułu zasadnym wydaje się więc podsumowanie tych dwóch kategorii, przez krótkie przedstawienie różnic, a następnie cech zbieżnych.

¹¹⁵ J. Brol, *ibidem*, s. 7.

¹¹⁶ Co do szczegółów por. E. Górniewicz, *Organizacje pozarządowe w procesie funkcjonowania samorządu terytorialnego*, Fundacja 2004, nr 5–6, s. 38.

¹¹⁷ M. Swora, *Administracja publiczna i organizacje pozarządowe w demokratycznym państwie (dylematy badawcze)*, [w:] J. Filipek (red.) „Jednostka w demokratycznym państwie prawa”, Bielsko-Biała 2003, s. 634–643.

Analizując istotę tych dwóch instytucji nie można nie wskazać opisu H. Ciocha, który słusznie podając różnice pomiędzy nimi oddaje ich cechy charakterystyczne, a mianowicie: „*Między innymi fundacje są osobami prawnymi typu zakładowego (fundacyjnego), natomiast stowarzyszenia są osobami prawnymi typu stowarzyszeniowego (korporacyjnego, zrzeszeniowego). Istotnym substratem fundacji jest majątek służący wypełnianiu celów narzuconych fundacji wolą fundatorów, natomiast substratem stowarzyszeń jest element osobowy (członkostwo), zmierzający do realizacji wspólnie określonych celów. Przyjmuje się, że cele w przypadku stowarzyszeń mogą być realizowane nawet bez istotnego wkładu majątkowego ich członków, natomiast nie jest możliwa realizacja celów fundacji bez przekazania jej przez fundatorów odpowiednich środków majątkowych. Ponadto fundacje od stowarzyszeń różnią się odmienną strukturą organizacyjną (trójpodział organów w przypadku stowarzyszeń, jeden organ zarządzający w odniesieniu do fundacji), odmiennie ukształtowanym systemem prawnym ich zakładania, nadzoru, przekształcania oraz likwidacji*”¹¹⁸.

W podobny sposób odrębności, tych dwóch form przedstawia H. Izdebski, który pisze: „*Choć obie dotyczą praw człowieka i obywatela – i stanowią unormowania powoływane art. 12 Konstytucji RP, instytucje fundacji i stowarzyszenia bardzo się różnią od siebie pod względem prawnym. Stowarzyszenie jest korporacją, tj. zrzeszeniem osób, które chcą realizować określone wspólne zadania. Czynnikiem podstawowym dla stowarzyszenia-dobrowolnej korporacji o celach niezarobkowych są zatem członkowie i stosunek członkostwa. Fundacja nie jest korporacją i nie ma członków. Jej podstawa substratem, jest majątek przeznaczony przez założyciela lub założycieli, to jest fundatorów na określone cele społecznie lub gospodarczo użyteczne*”¹¹⁹.

Podjęta powyżej próba analizy, wydaje się nie bez racji. Niemniej jednak, pomiędzy tymi dwoma podmiotami występuje o wiele więcej podobieństw co w istocie potwierdzają przepisy znajdujące zastosowanie do obu tych instytucji. To z kolei prowadzi niewątpliwie do ujednoczenia praktyki ich działania, a tym samym umiejscowienia fundacji i organizacji w sektorze pozarządowym. Cechy wspólne można wymienić w następujących punktach:

- zarówno stowarzyszenia jak i fundacje należy uznać za podmioty w dużej mierze służące do realizacji celów niegospodarczych, celów społecznie użytecznych;
- tak samo fundacje, jak i stowarzyszenia mogą prowadzić działalność gospodarczą ubocznie¹²⁰;
- w zakresie swej działalności stowarzyszenia i fundacje korzystają z tych samych ulg prawno-podatkowych¹²¹;
- stowarzyszenia i fundacje mogą funkcjonować jako osoby prawne (fundacje

¹¹⁸ H. Cioch, *ibidem*, s. 19.

¹¹⁹ H. Izdebski, *ibidem*, s. 20.

¹²⁰ D. Bugajna-Sporczyk, E. Dzbeńska, I. Janson, M. Sztekier-Łabuszewska, *Fundacje i stowarzyszenia. Prawo i praktyka*, Wydawnictwo Zrzeszenia Prawników Polskich, Warszawa 2005, s. 486.

¹²¹ H. Cioch, *ibidem*, s. 20.

samodzielne i stowarzyszenia zarejestrowane), lub jako jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej (fundacje niesamodzielne i stowarzyszenia zwykłe)¹²²;

- fundacje oraz stowarzyszenia mogą być dotowane z budżetu państwa, zgodnie z ustawą o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r.¹²³;
- nie można tworzyć fundacji i stowarzyszeń dla realizacji celów prywatnych, w związku z tym stowarzyszenia i fundacje nie mogą traktować posiadanego majątku jako prywatnego¹²⁴;
- fundacje i stowarzyszenia mogą wypełniać alternatywnie te same cele np. zadania administracji publicznej;
- obie formy tworzą sektor pozarządowy co potwierdza treść art. 12 Konstytucji, jak również opisywana uchwałą NSA;
- istnieje możliwość stosowania analogii w zakresie postępowania likwidacyjnego stowarzyszenia w stosunku do fundacji¹²⁵;
- stowarzyszenia i fundacje realizują w działaniu zasadę pomocniczości, wyrażoną w preambule naszej ustawy zasadniczej;

Podobieństwa przedstawione powyżej jednoznacznie wskazują na słuszność poglądu traktującego fundację jako organizację społeczną.

W podsumowaniu należy stwierdzić, że przyznanie fundacji przymiotu organizacji społecznej jest słuszne w tym sensie, że umożliwi realizację celów fundacji w różnego rodzaju postępowaniach. Nie należy się tego obawiać z punktu widzenia procedury, bowiem udział organizacji społecznej (tym samym fundacji) nie ma charakteru powszechnego, jak udział prokuratora czy rzecznika praw obywatelskich, albowiem jest ograniczony określonymi wymogami, które musi ona spełniać. Nie wydaje się zatem, żeby zagrażała wszelkim postępowaniom sytuacja masowego występowania fundacji do sądów lub organów administracji. Ponadto, zastosowanie regulacji z zakresu organizacji społecznej względem fundacji spowoduje, że możliwość jej występowania będzie ograniczona w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Za przykład można tu podać przesłanki, które są pewnymi warunkami koniecznymi, aby organizacja społeczna (fundacja) mogła ubiegać się o status „uczestnika na prawach strony”.

W przypadku dopuszczenia fundacji do ogólnego postępowania administracyjnego również jej udział będzie brany pod uwagę w takim samym stopniu, jak udział organizacji społecznej. Dla egzemplifikacji warto tu przytoczyć wyrok NSA, w którego uzasadnieniu można przeczytać: „*dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu i rozważenie jej argumentów nie oznacza obowiązku uwzględnienia przez organ zgłaszanych wniosków i wydania zgodnej z nimi decyzji*”¹²⁶. W związku z powyższym dopuszczenie fundacji nie będzie jednoznaczne

¹²² *Ibidem*.

¹²³ Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.

¹²⁴ H. Cioch, *Prawo fundacyjne*, Warszawa 2002, s. 26.

¹²⁵ H. Cioch, *ibidem*, s. 21.

¹²⁶ Wyrok NSA 14. 03. 1988 (IV S.A. 1139/ 87).

z automatycznym uznaniem prezentowanych przez nią racji jako jedynie słusznych, ze względu na to, że prowadząc działania społecznie lub gospodarczo-użyteczne, reprezentuje niejako interes zbiorowy.

Jednakże w tym miejscu należy się także zastanowić nad zastosowaniem konstrukcji, dotyczącej wyłączenia poszczególnych organizacji społecznych (np. organizacje ekologiczne) z niektórych grup postępowań, jak np. postępowania z zakresu prawa budowlanego czy prawa ochrony środowiska. Trzeba wskazać, że dotychczas niejednokrotnie miały miejsce w praktyce organizacji społecznych sytuacje celowego „blokowania” postępowania przez jego przedłużanie, którego celem było „wymuszenie” określonych korzyści finansowych. Wydaje się zasadnym odrębne rozpatrzenie względem fundacji powyższych modyfikacji, wynikających z trybów szczególnych. Z pewnością należy je dopuścić, ale powstaje pytanie: W jakim zakresie?

Jeszcze innym zagadnieniem jest sprawa fundacji prawa publicznego, które zdaje się w naturalny sposób nie powinny być utożsamiane z szeroko pojmowaną organizacją społeczną.

Wskutek ewolucji, jaka miała miejsce w ciągu kilkunastu ostatnich lat w zakresie relacji między sektorem publicznym, a sektorem pozarządowym rozstrzygnięcie w aspekcie dotyczącym fundacji prawa prywatnego wydaje się zasadnym. Z całą pewnością realizuje w jakiejś części ideę dialogu społecznego.

Wnioski końcowe *de lege ferenda*

W 2004 roku Polska stała się członkiem Unii Europejskiej, w ramach której organizacje pozarządowe (społeczne), jak i społeczeństwo obywatelskie mają utrwaloną pozycję. W związku z tym, także w naszym kraju powinno się dążyć nie tyle do rozwoju III sektora, ale do wyposażenia działających obecnie w nim instytucji w „rzeczywiste” kompetencje, umożliwiające współdziałanie w sektorze publicznym. Przejawem takiego działania jest przyznanie fundacji przymiotu organizacji społecznej, a tym samym umożliwienie współdziałania przez realizację zadań statutowych w postępowaniu administracyjnym, czy sądowno-administracyjnym.

Jak pisze E. Górniewicz: *„Działalność organizacji pozarządowych w krajach kandydujących od początku wspiera Unia Europejska, bowiem jest ona jednym z ich przygotowań do członkostwa. (...) W Polsce w minionych dziesięciu latach organizacje pozarządowe wyłoniły się jako nowy typ podmiotów świadczących usługi społeczne. W znacznej mierze pomagają instytucjom państwowym poradzić sobie z ciężarem jaki staje przed całą polską machiną instytucjonalną, jak i przed szarym obywatelem Polski w związku z poszerzeniem »piętnastki«”*¹²⁷. Słusznie zauważa także H. Izdebski, stojąc na stanowisku, że: *„Organizacje pozarządowe zostały in-*

¹²⁷ E. Górniewicz, *Organizacje pozarządowe w procesie funkcjonowania samorządu terytorialnego*, [w:] „Fundacja” 2004, nr 5–6, s. 37.

stytucjonalnie włączone do procesu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej, której RP stała się członkiem w dniu 1 maja 2004 r. Są one bowiem reprezentowane – jako „społeczne składniki zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego” obok „składników ekonomicznych”, tj. związków zawodowych i organizacji pracodawców, w organie doradczym noszącym nazwę Komitetu Ekonomicznego i Społecznego (art. 257 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską). Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (czyli tzw. konstytucje europejską) nakazuje instytucjom Unii Europejskiej utrzymywać otwarty, jawny i regularny dialog z organizacjami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie (art. I – 46 ust. 1), określając tę kategorię podmiotów reprezentowanych w Komitecie Ekonomicznym i Społecznym jako „czynniki reprezentujące społeczeństwo obywatelskie” (art. I – 31 ust. 3)”¹²⁸.

W tym samym roku weszła w życie ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹²⁹. Trzeba zauważyć, że o tą regulację szczególnie zabiegali przedstawiciele III sektora, w tym wszelkiego rodzaju organizacje jak: stowarzyszenia czy fundacje. Powyższy akt prawny w założeniu miał rozwiązać wiele problemów i tym samym uregulować sytuację różnorodnych podmiotów działających w sektorze pozarządowym. Czy tak się stało, na tak postawione pytanie trudno udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Jak dotychczas występowały pewne nieścisłości, gdyż ustawa definiuje pojęcie organizacji pozarządowej, ale istnieje ono obok niezbyt precyzyjnego terminu opisowego organizacji społecznej. Zgodnie z art. 3 ust. 2: „Organizacjami pozarządowymi są nie będące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki nie posiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw w tym fundacje i stowarzyszenia z zastrzeżeniem art. 4”¹³⁰. Jak widać z treści przytoczonego artykułu fundacje, podobnie jak stowarzyszenia zaliczone są do tej grupy pojęciowej. Taka sytuacja powoduje finalnie, że występuje kolejny problem czy uznać te dwa pojęcia to znaczy organizacji społecznej i pozarządowej za tożsame, czy odmienne. Jest to tym bardziej problematyczne, gdyż ta ostatnia zdaje się pojęciem szerszym. Ponadto obejmuje ono fundacje, co jest odmienne z wcześniejszą zawężającą interpretacją organizacji społecznej nie uwzględniającej fundacji. W praktyce, w zależności od przyjętego rozwiązania co do organizacji pozarządowej mogą pojawić się kolejne niejasności. Nie wszyscy zdają się dostrzegać, że odejście od zawężającego postrzegania organizacji społecznej jest po części wynikiem reformy samej instytucji organizacji społecznej, ale także pochodną rozwoju i zmian instytucji fundacji na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat. Bez wątplenia takie ujęcie podkreśla „ścisły” związek pomiędzy organizacją społeczną a fundacją. Wydaje się nadto, że nie byłoby pojęcia organizacji pozarządowej, a nawet zawężającego kategorii organizacji spo-

¹²⁸ H. Izdebski, *ibidem*, s. 12.

¹²⁹ Dz. U. Nr 96, poz. 873 ze zm.

¹³⁰ Dz. U. Nr 96, poz. 873 ze zm.

łecznej – gdyby nie rozwój fundacji i innych form społeczeństwa obywatelskiego tworzących III sektor. Tym bardziej kwestie te powinny być rozważane wspólnie, gdy chodzi o stanowienie przepisów w tym zakresie czego przykładem są względy praktyczne. W rezultacie powinno to doprowadzić do zrównania praw organizacji społecznej i fundacji. To z kolei pozwoliłoby na głębszą analizę terminu organizacji społecznej i stworzenie jego jednoznacznej definicji. Wskutek powyższego wnioskowania możliwe byłoby uzyskanie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o wzajemne relacje pomiędzy organizacją społeczną a organizacją pozarządową w oparciu o definicje tychże instytucji. Z pragmatycznego punktu widzenia wyraźne rozdzielenie fundacji, organizacji społecznej oraz organizacji pozarządowej wydaje się niecelowe, gdy weźmie się pod uwagę działanie jakie wykonują i częstokroć te same rezultaty tegoż działania. Z całą pewnością mamy do czynienia z sytuacją, gdy praktyka wyprzedziła regulacje prawne. To prowadzi do wniosku, że ustawodawca nie zareagował na zmiany widoczne w praktyce, gdy chodzi o relację pomiędzy fundacją a organizacją społeczną i próbując naprawić tą sytuację podjął się utworzenia definicji organizacji pozarządowej, bez uwzględnienia luki co do jednoznacznej definicji organizacji społecznej adekwatnej do obecnej rzeczywistości.

Wobec braku jednolitości, jak i pewnego rodzaju zamieszania terminologicznego powołana na wstępie uchwała NSA z 2005 roku, wydaje się zasadna, i jak najbardziej potrzebna, gdyż może rozwiać wszelkie wątpliwości, dotyczące statusu prawnego fundacji. W tej części należy ocenić ją pozytywnie. Niestety jeśli chodzi o wzajemne relacje pomiędzy pojęciami organizacji społecznej i pozarządowej to ustalenia NSA w tym zakresie należałoby ocenić krytycznie. Naczelny Sąd Administracyjny uznał brak podstaw do wprowadzenia określenia organizacji pozarządowej, zamiast pojęcia organizacji społecznej. Naczelny Sąd Administracyjny dla potwierdzenia stanowiska w zakresie odmienności pomiędzy organizacjami społeczną i pozarządową posłużył się ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ze względu na analizowany problem, przyjąć należy, że organizacja pozarządowa jest terminem kompleksowym i obejmującym różne formy działalności społeczeństwa. Przede wszystkim takie rozumienie komponuje się z przepisem art. 12 Konstytucji, jest niejako jego uszczegółowieniem, czego nie można do końca powiedzieć o idei organizacji społecznej. Rzeczywiście, gdyby przyjąć wąskie pojęcie tej ostatniej należy przyjąć, że powyższe pojęcia nie są tożsame, a organizacja pozarządowa jest kategorią szerszą. Niemniej jednak byłoby to pośrednio sprzeczne z poglądem o zaliczeniu fundacji do tej grupy, co uczynił NSA. Wydaje się, że kompleksowe postrzeganie organizacji społecznej prowadzi do terminu organizacji pozarządowej, przy uwzględnieniu zmiany ustroju państwa, która dokonała się wskutek transformacji systemowej. Tym samym, warto by zastanowić się nad zastąpieniem terminu organizacji społecznej pojęciem organizacji pozarządowej. Ponadto, patrząc przez pryzmat przynależności Polski do organizacji międzynarodowych w coraz szerszym zakresie ewolucja taka zdaje się uzasadniona. Co więcej, z międzynarodowej definicji organizacji pozarządowych wynika, że jej członkami mogą być zarówno osoby fizyczne jak i prawne. Oprócz tego

wato wskazać, że występuje tendencja do umożliwienia osobom prawnym tworzenie stowarzyszeń i umożliwienie członkostwa w oparciu o przepisy ustawy – Prawo o stowarzyszeniach¹³¹.

W związku z powyższym nie można nie wskazać, że organizacja pozarządowa to kategoria, która winna zastąpić dotychczasowe pojęcie organizacji społecznej z dwóch powodów. Po pierwsze, określenie organizacja społeczna wydaje się niewłaściwym w odniesieniu do obecnej rzeczywistości. Podkreśla to H. Izdebski, prezentując pogląd, że: „*Termin »organizacja pozarządowa« – stosowany w prawie międzynarodowym oraz w literaturze porównawczej – do niedawna nie był używany w polskich aktach prawnych, które w jego zakresie, posługiwały się na ogół, terminem pochodzącym z innej epoki i innej ideologii, terminem „organizacja społeczna”, mającym dość zróżnicowany zakres pojęciowy, w szczególności mogący nie obejmować fundacji*”¹³². Po wtóre, takie rozumienie będzie zgodne z tendencją, jaka występuje w wielu demokracjach europejskich. Przyjmuje się, że NGO (*non-governmental organizations*)¹³³ od dawna integrują społeczeństwo, jednocześnie stanowiąc nowy typ instytucji świadczących usługi społeczne. Jakkolwiek byłoby to niepopularne wielu autorów patrząc przyszłościowo zgadza się, że nazwa organizacja pozarządowa, przy założeniach obecnego systemu, może być używana w odniesieniu do organizacji społecznych, przy ich szerokim rozumieniu¹³⁴. Niemniej jednak nie jest to pogląd jednolity. Ciekawym natomiast wydaje się, że ci sami autorzy, którzy są zwolennikami pojęcia organizacji pozarządowej od dawna przyznawali w swoich poglądach fundacji status organizacji społecznej, uznającą za drugą, obok stowarzyszenia klasyczną formę organizacji społecznej. Tak jak niegdyś o pojęciu organizacji społecznej wypowiadał się E. Smoktunowicz, który zauważył powiązania tego terminu z różnymi dziedzinami nauki – można obecnie wypowiedzieć się o organizacji pozarządowej. Problem ten dostrzega M. Swora, który prezentuje następujące stanowisko: „*Problematyka działalności organizacji pozarządowych ma wymiar interdyscyplinarny, jest przedmiotem politologii (organizacje pozarządowe w systemie politycznym), socjologii (organizacje pozarządowe i ich działalność jako zjawisko społeczne), ekonomii (choćby problematyka tzw. market failure działalność organizacji pozarządowych), a w ramach dyscyplin prawnych łączy problematykę badawczą prawa finansowego (opodatkowanie organizacji pozarządowych, dotacje), prawa pracy (choćby problematyka stosunku pracy wolontariusza), prawa cywilnego*

¹³¹ H. Izdebski, *ibidem*, s. 8.

¹³² H. Izdebski, *ibidem*, s. 13.

¹³³ NGO (skrót z ang. Non-Governmental Organizations) jest to międzynarodowa nazwa używana w odniesieniu do organizacji pozarządowych, czyli organizacji działających w III sektorze, organizacje te nie są finansowane przez rządy i samorządy co wyjaśnia ich nazwę i miejsce w strukturze państwa, z reguły są to organizacje nie działające w celu osiągnięcia zysku tzw. bezdochodowe lub inaczej organizacje typu non-profit.

¹³⁴ J. Błacharz, *Status prawny organizacji pozarządowych w świetle ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, [w:] „Fundacja” 2003, Nr 3–4, s. 10–16; C. Wiśniewski, *Tworzenie i funkcjonowanie organizacji pozarządowych – wybrane problemy cywilnoprawne*, Głosa 1999, Nr 4, s. 1-5; H. Cioch, *Status polskich fundacji w świetle judykatury*, [w:] „Rejent” 2000, Nr 5, s. 20.

*i handlowego (organizacje pozarządowe jako osoby prawne prawa prywatnego), prawa konstytucyjnego (wolność tworzenia stowarzyszeń i fundacji), procedur (udział organizacji pozarządowych w postępowaniu administracyjnym, karnym i cywilnym)*¹³⁵. Powyższy argument jest kolejnym – a zarazem jednym z wielu – przemawiającym za przeanalizowaniem wzajemnej relacji opisywanych pojęć, co powinno doprowadzić do nowych uregulowań w tym zakresie. Co ważne, przedstawiona kwestia nie wydaje się problemem związanym tylko i wyłącznie nazewnictwem. Zdecydowanie nie można jej do tego sprowadzać. Przemawiają za tym krytyka ustawy o fundacjach czy stowarzyszeniach oraz problemy związane z zastosowaniem ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, która wydaje się nie spełniać roli „konstytucji III sektora” jak zakładano na etapie jej tworzenia. Jak słusznie podnosi M. Swora: „(...) *Jednocześnie przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego nie wyczerpują prawnych regulacji form i zasad współpracy, które do tej pory regulowała choćby ustawa o pomocy społecznej, ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych i szereg innych aktów prawnych. Warto również dodać, że współpraca organizacji pozarządowych oraz organów administracji publicznej to ustawowe zadanie powiatu i gminy oraz w określonym zakresie również województwa samorządowego*”¹³⁶. Mając na uwadze także fakt braku ustawy o organizacjach społecznych, brak definicji fundacji, niedostatek regulacji ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie w zakresie definicji organizacji pozarządowej, jak również współpracy pomiędzy tymi organizacjami a administracją publiczną, wypada powtórzyć stwierdzenie i jednocześnie pytanie wypowiedziane przez M. Sworę: „*Jedno jest pewne: ustawa o działalności pożytku publicznego stanowi bogaty obszar dociekań dla doktryny prawa publicznego i nie tylko. Jest on na tyle obszerny, że może warto ponowić zadane kiedyś – w odniesieniu do organizacji społecznych pytanie – czy można wyodrębnić prawo organizacji pozarządowych jako kompleksową gałąź prawa?*” W powyższym zakresie zasadnym wydaje się wskutek podniesionych w artykule argumentów odpowiedzieć, że obecnie zabieg taki jest jak najbardziej konieczny i potrzebny. Być może w ten sposób zostaną nie tyle dostrzeżone, co uregulowane problemy, które pokazuje sama praktyka. Należy przy tym pamiętać: „(...) *że współczesne państwo prawa coraz wyraźniej ewoluje w kierunku społeczeństwa obywatelskiego. W społeczeństwie zaś obywatelskim, autentycznym gwarantem tego, że państwo będzie opierać się na prawie i respektować wolę swoich obywateli, jest istnienie silnych i niezależnych od państwa organizacji, nie zaś coraz bardziej fikcyjny podział władzy wewnątrz organów władzy państwowej*”¹³⁷.

¹³⁵ M. Swora, *Administracja publiczna i organizacje pozarządowe w demokratycznym państwie (dylematy badawcze)*, s. 636, [w:] J. Filipek (red.), „Jednostka w demokratycznym państwie prawa”, Bielsko-Biała 2003 i cytowana tam literatura.

¹³⁶ M. Swora, *ibidem*.

¹³⁷ A. Błaś, *Jednostka wobec administracji publicznej w przeobrażającym się państwie prawa*, s. 25–33, [w:] J. Filipek (red.), „Jednostka w demokratycznym państwie prawa”, Bielsko-Biała 2003 i cytowana tam literatura.