

07.12.2018

Nr 13. Wolność zrzeszania się – od prawa do tworzenia stowarzyszeń po konieczność łączenia NGO w Federacje.

W numerze 8 naszego dodatku pisaliśmy o trudnych dla III sektora latach powojennych, w latach od 1945 do 1956 r. Począwszy od 1947r. władze polityczne i administracyjne likwidowały wiele zasłużonych stowarzyszeń świeckich i kościelnych, w całości bądź częściowo przejmowało ich majątek włączając go w skład państwowej infrastruktury. Organizacje społeczne, którym ówczesne władze zezwoliły na działalność lub nawet inspirowały ich powstanie zostały całkowicie pozbawione autonomii i poddane bardzo ścisłej kontroli władz politycznych.

Pierwsze pozytywne zmiany przyniósł III sektorowi rok 1956, gdzie miał miejsce tzw. Polski październik 1956, in. odwilż gomułkowska, Październik '56, odwilż październikowa, kiedy to nastąpiła zmiana polityki wewnętrznej w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Połączona ona była ze zmianą na czele władzy i liberalizacją systemu politycznego. Jej efektem było m.in. uwolnienie z więzień i internowań części więźniów politycznych i duchowieństwa, w tym kard. Stefana Wyszyńskiego. Wybór Gomułki oraz zapowiedzi reform zostały entuzjastycznie przyjęte przez wielu obywateli, czego świadectwem był liczny wiec 24 października na placu Defilad. Podczas przemówienia na wiecu Gomułka potępił wówczas stalinizm i zapowiedział reformy mające na celu demokratyzację ustroju.

Po październiku 1956, rozpoczęła się w Polsce destalinizacja. Odwilż trwała krótko. Pierwszym sygnałem zmiany kursu politycznego była likwidacja w roku 1957 tygodnika „Po prostu”. W grudniu 1956, po kolejnych demonstracjach w Warszawie, Płocku, Olecku, Bydgoszczy i Szczecinie powołana została nowa formacja milicyjna do zwalczania zamieszek, czyli ZOMO. Nastąpił okres narastającej stagnacji, trwający aż do przejścia władzy przez Edwarda Gierka w grudniu 1970 r.

Dopiero w latach 80-tych przyjęto w Polsce nowe ustawodawstwo regulujące powstawanie i działalność fundacji oraz stowarzyszeń.

Wydarzeniem przełomowym dla odbudowy systemu demokratycznego było powstanie w 1980 r. NSZZ „Solidarność”. W końcu 1980 r. członkami „Solidarności” było 54% ogółu zatrudnionych w gospodarce uspołecznionej. Według przeprowadzonego przez OBOP w czerwcu 1981 r. sondażu, zaufanie do KC PZPR deklarowało 6% respondentów, a do „Solidarności” 62%. W tym krótkim okresie rzeczywistego udziału szerokich rzesz obywateli w życiu publicznym odradzały się i powstawały nowe organizacje społeczne. Wprowadzenie stanu wojennego w grudniu 1981 r. ponownie pozbawiło społeczeństwo polskie możliwości swobodnego artykułowania własnych potrzeb i praw.

W latach 1982 - 1989, po nieudanej próbie demokratyzacji ustroju społeczno - politycznego, część organizacji społecznych podjęła działalność w konspiracji, podobnie jak w okresie zaborów i w latach okupacji. Działalność podziemną prowadzą komisje zakładowe i struktury regionalne Solidarności.

Ustawą z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach - po 32 latach przerwy – reaktywowano instytucję fundacji. Zaznaczyć należy jednak, że w latach 1984 – 1989 powstało zaledwie 300 podmiotów tego typu. Natomiast w wyniku obrad „Okrągłego Stołu” przyjęto w dniu 7 kwietnia 1989 r. nową ustawę – Prawo o stowarzyszeniach.

W wyniku przygotowań do Okrągłego Stołu pojawiła perspektywa wyborów, trzeba było pomyśleć o uruchomieniu legalnych, niezależnych organizacji, które mogłyby się zająć ze strony społecznej organizacją i przygotowaniem do nich. Potrzebne było stworzenie możliwości prawnej do ich działania. Nowe przepisy o stowarzyszeniach miały być etapem przygotowawczym do stworzenia w Polsce prawa o partiach.

Grupa robocza pracowała na projekcie ustawy Prawo o stowarzyszeniach przedstawionym przez stronę rządową. Jak podkreślał Jan Brol, ówczesny wiceminister sprawiedliwości, w swoim wystąpieniu inauguracyjnym prace całego Zespołu – był to projekt, który powstał w zespole rządowo-kościelnym, publikowany był w „Rzeczpospolitej” i poddany publicznym konsultacjom.

„Konsultacje przyniosły spore efekty, napłynęło bardzo dużo uwag; obliczamy około tysiąc, wypowiedali się obywatele, a zwłaszcza działające organizacje, stowarzyszenia” – czytamy w stenogramie z obrad Zespołu w dniu 21 lutego 1989 r.

Prof. J. Kurczewski, który wówczas działał w Komitecie Obywatelski przy Lechu Wałęsie, wspomina, że gdy już było wiadomo, że Okrągły Stół zajmie się zmianami w prawie o stowarzyszeniach, grupa prawników i socjologów zaczęła się spotykać w Instytucie Socjologii UW przy ul. Karowej, aby wypracować jakieś propozycje. Wówczas okazało się, że Wiesław Chrzanowski i Jan Olszewski, także członkowie Komitetu Obywatelskiego, mają gotowy projekt prawa o stowarzyszeniach, który jest już prawie dogadany ze stroną rządową. Wiesław Chrzanowski i Jan Olszewski byli ekspertami strony kościelnej. Na początku lat 80. brali aktywny udział w pracach nad ustawą o fundacjach, przyjętą w 1984 roku. To doświadczenie zostało wykorzystane kilka lat później przy pracach nad uregulowaniem sytuacji stowarzyszeń.

Od 2 kwietnia 1997 r. zasada wolności zrzeszania się zapisana jest w najważniejszym dokumencie prawa polskiego Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 58 stanowi:

1. Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się.
2. Zakazane są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. O odmowie rejestracji lub zakazie działania takiego zrzeszenia orzeka sąd.

3. Ustawa określa rodzaje zrzeczeń podlegających sądowej rejestracji, tryb tej rejestracji oraz formy nadzoru nad tymi zrzeczeniami.

Co to oznacza?

Wolność zrzeszania się ujęto jako zasadę ustrojową (społeczeństwa obywatelskiego) w art. 12 Konstytucji. Jest ona źródłem szeregu praw podmiotowych, takich jak:

- prawo do tworzenia zrzeczeń (w tym prawo swobodnego określenia celu, rodzaju, struktury władz i nazwy zrzeczenia),
- prawo do przystępowania lub nieprzystępowania do zrzeczeń już istniejących (w tym określenie warunków członkostwa),
- prawo do wystąpienia ze zrzeczenia,
- prawo do udziału w kierowaniu zrzeczeniem (uczestniczenia w pracach, tworzenia struktur, swobodnego działania w granicach prawa).

Sama instytucja zrzeczenia ma także prawo do swobodnego działania. Ważnym aspektem korzystania z tej wolności jest dobrowolność zrzeczeń (art. 11 i 12 Konstytucji). Władze państwa muszą odpowiednio rozważyć decydować o ewentualnej dopuszczalnej ingerencji w wolność zrzeszania się (zawsze jedynie na podstawie i w granicach obowiązującego prawa).

Prawo do wolności zrzeszania się mimo powszechnego wrażenia, że jest przestrzegane, bardzo często w obecnym czasie jest podważane.

To właśnie na łamanie tego prawa powoływał się Rzecznik Praw Obywatelskich występując do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w obronie pokrzywdzonych przez materiały telewizji TVP S.A. fundacji. W materiałach tych, m.in. w reportażach: Fundacje ze specjalną rekomendacją z dnia 30 października 2016 r., Pytania pozostają z dnia 31 października 2016 r. oraz Kolejne pytania o fundacje z dnia 4 listopada 2016 r. opublikowanych w „Wiadomościach” TVP S.A., przedstawiono zarzuty, iż wskazane organizacje pozarządowe otrzymywały środki finansowe od organów samorządowych i centralnych. Wskazywano również na zaangażowanie w działalność wybranych organizacji pozarządowych osób publicznych, m.in. sędziów Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku. Jako budzące wątpliwości przedstawiano samo zaangażowanie niektórych osób w działalność takich organizacji społecznych. Wymienione reportaże odnosiły się do wielu uznanych i doświadczonych organizacji pozarządowych. Zaistniała sytuacja może budzić poważne wątpliwości z punktu widzenia poszanowania konstytucyjnej wolności zrzeszania się wyrażonej w art. 58 Konstytucji RP i wydaje się nie sprzyjać budowaniu społeczeństwa obywatelskiego, opartego m.in. na aktywności organizacji pozarządowych. Wzbudziło to także zaniepokojenie społeczeństwa obywatelskiego, czego przykładem jest List otwarty Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych z dnia 25 października 2016 r.,

skierowany m.in. w imieniu takich organizacji społecznych, jak Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” i Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

O rozmiarze problemów z przestrzeganiem art. 58 Konstytucji RP świadczyć może 596 artykułów z Tagiem #art_58 w okresie od października 2015 r. do grudnia 2018 na stronie Rzecznika Praw Obywatelskich.

W jednym z najnowszych artykułów czytamy:

:Sąd rejestrowy oddalił 8 listopada wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zawieszenie zarządu Fundacji Wolni Obywatele RP i wprowadzenie zarządcy przymusowego. (...) Minister zarzucał Obywatelom RP naruszenie przepisów prawa w tym ustawę o fundacjach. Nie wskazywał jednak precyzyjnie, na czym te naruszenia miałyby polegać.

Sąd się z zarzutami MSWiA nie zgodził. Podzielił też argumenty RPO, że wolność tworzenia i działania stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji (art. 12 Konstytucji) stanowi podstawę budowania społeczeństwa obywatelskiego, które jest jednym z filarów demokratycznego państwa prawnego. To dlatego prawo pozwala Ministrowi ingerować w działania fundacji tylko w przypadku istotnych naruszeń prawa, i to tylko wtedy, gdy inne działania nie przynoszą efektów.

MSWiA wskazał, że - po analizie treści zamieszczonych na stronie internetowej fundacji, w tym zamieszczonych na tej stronie Deklaracji Obywatelskiej i Deklaracji Nieposłuszeństwa - można wysnuć wniosek, iż Fundacja „poprzez swoją działalność może naruszać prawo powszechnie obowiązujące i postanowienia swojego Statutu. Tym samym wnioskodawca nie wskazał, jakie konkretne działania zarządu Fundacji w istotny sposób naruszają przepisy prawa, a jedynie zwrócił uwagę na możliwość takiego naruszenia.

MSWiA zwracało uwagę na następujące fragmenty oświadczeń zamieszczonych na stronie internetowej Fundacji:

„Do środków nacisku, których wykorzystania oczekujemy i które zamierzamy stosować w zakresie własnych możliwości należy gra parlamentarna, procesy sądowe, społeczne demonstracje, strajki i protesty, w tym akty obywatelskiego nieposłuszeństwa – również takie, które naruszają przepisy prawa.

„Oświadczam zatem publicznie, że Andrzej Duda jest kłamcą i krzywoprzysięcą, niegodnym sprawowania żadnej godności w Rzeczypospolitej. Mam pełną świadomość, że naruszam Art. 135. § 2. kodeksu karnego, narażając się na karę do 3 lat pozbawienia wolności. Deklaruję gotowość poniesienia tych konsekwencji".(...)

Cytowane postulaty Fundacji stanowią zdaniem RPO w pierwszej kolejności przejaw krytycznej wypowiedzi, korzystającej z ochrony wolności słowa wyrażonej w art. 54. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że swoboda wypowiedzi jest jednym z fundamentów społeczeństwa demokratycznego.

Drugi zarzut naruszenia prawa podnoszony przez wnioskodawcę dotyczy blokowania i zakłócania cyklicznego zgromadzenia publicznego odbywającego się w celu oddania hołdu ofiarom katastrofy w Smoleńsku. MSWiA nie wskazuje jednak konkretnych zdarzeń, nie wykazuje ich powtarzalności, ani związku z działaniami podejmowanymi bezpośrednio przez Zarząd Fundacji - podkreślił RPO.

Wobec licznych zmian w ustawach i rozporządzeniach dotyczących kształtowania przestrzeni życia społecznego coraz trudniej organizacjom i ich zarządom wypowiadać się oficjalnie w wielu kwestiach, czy to prawa miejscowego dotyczącego np. współpracy III sektora z administracją publiczną, czy w kwestiach ogólnospołecznych, realizacji strategii społecznych a zwłaszcza krytyki sposobu działania rządu czy samorządu. Niemniej jednak mamy przykłady- co próbowano tu wykazać, pozytywne dla organizacji rozstrzygnięć sądowych. Należy podkreślić na koniec znaczenie federacji organizacji. Pojedynczo – mimo, że organizacja łączy obywateli w swojej misji i realizacji celów, to jako osobna struktura, jest jak gałązka, którą bardzo łatwo odłamać od całego drzewa III sektora. Tylko poprzez współdziałanie przedstawicieli NGO, tworzenie wspólnych frontów- łączenie się w branże czy sieci NGO wzmacnia się możliwość partycypacji w realizacji wspólnych z rządem i samorządem celów.