

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Historica XIV (2013)

Renata Łuczyńska

Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

Samoorganizacja społeczeństwa polskiego. Zarys historyczny organizacji pozarządowych w Polsce i ich funkcjonowanie do końca XX wieku

Self-organization of the Polish society. A historic sketch of non-governmental organizations in Poland and their functioning until the end of the 20th century

Abstract

The article systematizes the issues related to non-governmental organizations in the historical context (20th century) in Poland. The first part of the article concentrates on presenting the definition of a non-governmental organization by introducing the most popular terms and describing the context of nomenclature in the literature of the subject. Then, it shortly presents the basic facts from the interwar period and after 1945 by referring to concrete examples and allegories. The author of the article presents a more in-depth analysis of the 1980s and 1990s, noting that this period has a special influence on the current shape of the third sector in Poland. It is worth to pay attention to the attempts of estimating the number of associations and foundations from the period when the number of non-governmental organizations and the extent of their functioning had not been yet analyzed in detail. The last part of the article presents a typology of non-governmental organizations that can be easily related to the contemporary structure of the "market" of the third sector entities. Due to limited literature, the article can be an interesting introduction to the topic of the history of non-governmental organizations. It can also create a basis for researching the social activity of Poles in the 20th century.

Słowa kluczowe: organizacja pozarządowa, NGO, trzeci sektor, organizacja społeczna, fundacja

Key words: non-governmental organization, NGO, third sector, social organization, foundation

Organizacje pozarządowe są we współczesnej Polsce fundamentem życia społecznego i ostoją samorządu obywatelskiego w czystej postaci, dążącego do rozwiązania ważnych dla danej społeczności problemów i realizacji ustalonych przez daną grupę obywateli celów publicznych. Mimo to literatura przedmiotu w ujęciu historycznym nie jest obszerna, ponieważ od początku lat 90. ubiegłego stulecia dominują wydawnictwa o charakterze szkoleniowym i poradniki¹. Brak również wielu danych

¹ Por. m.in.: K. Jasiewicz, *Polityka fundacyjna w II Rzeczypospolitej*, „Polityka Społeczna”, nr 2, Warszawa 1990; A. Wojakowska, *Budowanie federacji organizacji pozarządowych: teoria i praktyka*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2000; M. Granat, *Organizacje pozarządowe w Polsce. Podstawy prawno-finansowe*, Warszawa 2000;

statystycznych o działających organizacjach pozarządowych, szczególnie w latach 1990–2000.

Przystępując do przedstawienia działalności organizacji pozarządowych w nakreślonym tytule niniejszego opracowania okresie należy na wstępie zdefiniować podstawowe pojęcie, to jest organizacji pozarządowej. Praktycznie do końca XX wieku brak było jednoznacznej definicji organizacji pozarządowej. Po raz pierwszy² pojawia się ono w art. 2 Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w brzmieniu: „Ilekroć w ustawie jest mowa o: [...] organizacjach pozarządowych – oznacza to stowarzyszenia, związki, izby oraz organizacje pracodawców i pracobiorców o charakterze ogólnokrajowym w szczególności działające na rzecz osób niepełnosprawnych, tworzone na podstawie odrębnych przepisów”. Na świecie w tym okresie najbardziej popularne, występujące od lat 70. XX wieku było określenie „trzeci sektor”³, które jednocześnie określało rolę organizacji pozarządowej jako uzupełniającą sektor publiczny i prywatny. Istotna może także okazać się definicja NGO opracowana przez Organizację Narodów Zjednoczonych: „Organizacja pozarządowa to nienastawiona na zysk i dobrowolna pod względem członkostwa grupa obywateli, zorganizowana na poziomie lokalnym, krajowym i międzynarodowym, w której zakres zainteresowań wchodzi kwestie służące dobru powszechnemu”⁴.

W okresie przed 2003 rokiem i wydaniem ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie definiowano na gruncie krajowym organizację pozarządową jako organizację społeczną działającą z własnej inicjatywy na rzecz dobra publicznego, której działalność nie jest związana z osiąganiem zysku. W momencie wejścia w życie wymienionej wyżej ustawy wniosła ona do obrotu prawnego następującą definicję organizacji pozarządowej: „organizacjami pozarządowymi są, nie będące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nie posiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje

R. Koźlicka, *Trzeci sektor w Unii Europejskiej. Poradnik dla organizacji pozarządowej*, Warszawa 1998; *Miejsce dla każdego: szkice i opracowania o sektorze pozarządowym w Polsce*, Warszawa 1996; M. Załuska, J. Boczoń, *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, Katowice 1998; P.F. Drucker, *Zarządzanie organizacją pozarządową*, Warszawa 1995, R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 1996; M. Hudson, *Bez zysków i strat. Sztuka kierowania organizacjami sektora pozarządowego*, Warszawa 1997; B. Iwankiewicz-Rak, *Marketing organizacji niedochodowych: wybrane problemy adaptacji w warunkach polskich*, Wrocław 1997; P. Jordan, M. Ochman, *Jak pracować z wolontariuszami*, Warszawa 1997; E. Leś, *Organizacje społeczne. Studium porównawcze*, Warszawa 1998; J. Machaczka, *Zarządzanie rozwojem organizacji*, Warszawa–Kraków 1998.

² Podstawy dla funkcjonowania organizacji pozarządowych określa także Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, w art. 12 znajduje się bowiem zapewnienie wolności zrzeszania się.

³ *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, eds. H.K. Anheier, W. Seibel, Berlin and New York 1990.

⁴ <http://www.unic.un.org.pl/ngo/organizacja.php> [data dostępu: 10.05.2012].

i stowarzyszenia”⁵. Funkcjonowała ona do roku 2010, gdy weszła w życie nowela ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie, która wprowadziła najnowszą i obecnie obowiązującą definicję organizacji pozarządowej: „Organizacjami pozarządowymi są: nie będące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, niedziałające w celu osiągnięcia zysku – osoby prawne lub jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia”⁶. Oczywiście obie definicje były dookreślone wyłączeniem w dalszej części z kategorii organizacji pozarządowych takich podmiotów, jak: partie polityczne, związki zawodowe i organizacje pracodawców, czy samorządy zawodowe i inne. Można na tej podstawie stwierdzić, iż podstawowymi przesłankami ukazującymi ideę działania organizacji pozarządowej jest wolny dostęp (członkostwo) oraz działalność na rzecz szeroko rozumianego interesu społecznego.

Brak precyzyjnej definicji w latach 90. ubiegłego wieku oraz różnorodność cech opisujących organizacje pozarządowe skutkuje faktem dużej liczby równoznacznych określeń tego typu działalności. Do najważniejszych, używanych niekiedy poniżej należą: organizacja non-profit (*non-profit organization*⁷), NGO (*non-governmental organization*), wspomniana wyżej organizacja trzeciego sektora, czy organizacja wolontarystyczna.

Tradycyjne podejście do podziału społeczno-gospodarczego nowoczesnego państwa o strukturze demokratycznej i wolnej gospodarce warunkuje podział podmiotów funkcjonujących w tymże społeczeństwie w następujący sposób: sektor pierwszy – administracja publiczna i samorząd wypełniający zadania administracji, sektor drugi – biznes składający się z podmiotów prywatnych nastawionych na zysk i sektor trzeci – ogół prywatnych organizacji działających społecznie i nie dla zysku, czyli organizacje pozarządowe⁸. Teoretyczne ujęcie działalności organizacji pozarządowych pod względem ekonomicznym, socjologicznym oraz nauk politycznych przedstawiła niezwykle trafnie Stanisława Golinowska⁹, a dalsza analiza tego zagadnienia wymaga pogłębionych studiów nad materiałem źródłowym i nie dotyczy bezpośrednio tematu badawczego obranego na wstępie niniejszego tekstu – wobec czego zostanie przez autorkę pominięta. Jedynym zastrzeżeniem, jakie czynię w tym miejscu jest uwaga, iż relacje pomiędzy państwem i społeczeństwem oraz pomiędzy organizacjami pozarządowymi i gospodarką, stanowiące odwzorowanie

⁵ Art. 3 ust. 2 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r., nr 96, poz. 873).

⁶ Art. 1 ust. 3 Ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z dnia 25 lutego 2010 r.).

⁷ Niekiedy występuje równorzędnie termin: *not-for-profit organization*.

⁸ Serwis Informacyjny Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, www.pozytek.gov.pl

⁹ S. Golinowska, *Teoretyczne podstawy działania organizacji pozarządowych*, [w:] *Pozarządowe instytucje społeczne. Między państwem a społeczeństwem*, red. S. Golinowska, D. Głogosz, Warszawa 1999.

charakterystycznego modelu trzeciego sektora są właściwe dla każdego ze społeczeństw¹⁰, wobec czego w każdym z krajów specyficzne warunki powstania oraz inne czynniki spowodowały, że struktura sektora pozarządowego jest nieco inna, a typowy model ma charakter unikatowy. Podobnie sytuacja wygląda w Polsce, co niestety czyni w dużej mierze bezużyteczną bogatą literaturę wydaną w innych krajach i zmusza do korzystania ze źródeł krajowych.

Warto zwrócić uwagę czytelnika na fakt, iż Konstytucja RP stanowi, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”¹¹, a każda z orientacji doktrynalno-politycznych systemu demokratycznego znajduje w działalności organizacji pozarządowych możliwość współrealizacji ważnych zadań społecznych¹², wobec czego należy z całą stanowczością stwierdzić, iż powstanie i rozwój organizacji pozarządowych jest wyznacznikiem demokratycznego państwa i przejawem współodpowiedzialności społeczeństwa za rozwiązywanie istotnych z punktu widzenia społecznego problemów.

Na ziemiach polskich w okresie średniowiecza działalność o charakterze społecznym i charytatywnym była podporządkowana instytucjom kościelnym. Powszechnie wiąże się pierwszą fundację, rozumianą jako przekazanie środków na działalność dobroczynną, z osobą Władysława Hermana (ok. 1043–1102)¹³. W XVI wieku zaczęły powstawać fundacje zapomogowe i posagowe, a po utracie niepodległości w końcu XVIII wieku formą utrzymania tożsamości stały się społeczne inicjatywy o charakterze filantropijnym i oświatowym, a także z czasem niepodległościowym. Wiek XX przyniósł państwu polskiemu niepodległość, a podmiotom o charakterze dzisiejszych organizacji pozarządowych możliwość rozwinięcia działalności i pierwsze uregulowania prawne.

¹⁰ H. Anheier, S. Mertens, *Sektor non-profit w perspektywie międzynarodowej i europejskiej: dane, teoria i statystyka*, [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Współczesne teorie trzeciego sektora – wybór tekstów*, Warszawa 2006, s. 72. Teoretyczne podstawy i faktyczną strukturę funkcjonowania podmiotów trzeciego sektora w innych krajach omówiono m.in. w: M. Arczewska, *My i oni – razem? Wpływ organizacji pozarządowych na procesy decyzyjne w krajach Grupy Wyszehradzkiej*, Tokio 2008; *The Nonprofit Organization*, ed. D.L. Gies, J.S. Ott, J.M. Shafritz, Belmont CA 1990; R. Koźlicka, *Trzeci sektor w Unii Europejskiej. Przewodnik dla organizacji pozarządowych*, Warszawa 1998; *The Third Sector in Europe. Prospects and challenges*, ed. S.P. Osborne, London–New York 2008; A. Rymśa, *Typologie organizacji pozarządowych w świetle badań i odniesień teoretycznych*, [w:] *Przeciw ubóstwu i bezrobociu: lokalne inicjatywy obywatelskie*, red. J. Hryniewicz, Warszawa 2002, s. 147–154; Y. Stryjan, *Socjaldemokracja, rynek pracy i trzeci sektor – przypadek szwedzki*, tłum. R. Szarfenberg (tekst dostępny na: <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/>).

¹¹ Art. 12 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).

¹² J. Hausner, *Organizacje pozarządowe – trzeci sektor współczesnego społeczeństwa*, Kraków 2006, s. 5.

¹³ E. Leś, *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Warszawa 2000, s. 36.

7 lutego 1919 r. Naczelnik Państwa Józef Piłsudski wydał dekret o fundacjach i o zatwierdzeniu darowizn i zapisów¹⁴, który choć nie funkcjonował na terenie całego kraju¹⁵, to w znacznej mierze uporządkował i ujednolicił sytuację prawną podmiotów pozarządowych.

Według informacji z roku 1932 istniały wówczas 3094 fundacje. Wśród nich ministrowi opieki społecznej podlegały 1192 fundacje, ministrowi wyznań religijnych i oświaty publicznej – 1440 fundacji, a ministrowi spraw wewnętrznych – 455. Najmniej fundacji podlegało zaś: ministrowi przemysłu i handlu – 3 oraz ministrowi komunikacji i ministrowi rolnictwa – po 2 fundacje¹⁶. Podstawę funkcjonowania stowarzyszeń zaś regulował Dekret z dnia 3 stycznia 1919 r. o stowarzyszeniach¹⁷, a od 1932 roku także Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 1932 r. Prawo o Stowarzyszeniach¹⁸. Po zakończeniu II wojny światowej dekretem Rady Ministrów z dnia 22 października 1947 r. rozszerzono działanie dekretu z 1919 roku na cały obszar kraju¹⁹. Zdaniem D. Walencika²⁰ przywołane rozszerzenie, prócz oczywistej funkcji porządkowej prawa, doprowadzało w istocie do powstania „nadreprezentacji” władzy publicznej w procesie kontroli nad fundacją – podmiotem pozarządowym, pozwalając władzy publicznej decydować o wszelkich aspektach działania takiego podmiotu, w tym także rozporządzaniu majątkiem, czy likwidacją. Uzyskana w ten sposób władza zwierzchnia nad organizacjami o charakterze pozarządowym wykorzystywana była do przejmowania majątku fundacji kościelnych. Ostatecznie władza zadecydowała o całkowitym rozwiązaniu fundacji. 24 kwietnia 1952 r. przyjęto dekret o zniesieniu fundacji²¹. Wszystkie fundacje zostały zlikwidowane, ich rolę bowiem miała pełnić władza państwowa. Przejęto również bez odszkodowań cały majątek tych podmiotów. Odnowienie działalności pozarządowej w legalnej formie stało się możliwe dopiero w kwietniu 1984 roku, gdy została uchwalona ustawa o fundacjach²². W zasadzie uznać należy, iż ważną przesłanką sprzyjającą powstaniu nowego prawa w tym zakresie były czynione

¹⁴ Dz.U. 1919, nr 15, poz. 215. Dekret został zmieniony Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. w sprawie zmiany dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. o fundacjach i o zatwierdzeniu darowizn i zapisów (Dz.U. 1928, nr 38, poz. 372).

¹⁵ Zakres obowiązywania obejmował: Warszawę oraz województwa: warszawskie, łódzkie, kieleckie, lubelskie, białostockie, wileńskie, nowogródzkie, poleskie i wołyńskie. Pozostałe tereny objęte były prawem, które został wprowadzone przez zaborców.

¹⁶ B. Ćwierz, *Fundacje dawniej i dziś*, „Polityka Społeczna”, nr 5/6, Warszawa 1984. Szerzej zagadnienie to porusza: M. Wawrzyński, *Fundacje w Polsce*, Warszawa 1997.

¹⁷ Dz.U. 1919 r., nr 3, poz. 88

¹⁸ Dz.U. 1932, nr 94, poz. 808 z późn. zm.

¹⁹ Dekret z dnia 22 października 1947 r. o zmianie i rozciągnięciu mocy obowiązującej dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. o fundacjach i o zatwierdzeniu darowizn i zapisów na cały obszar Państwa Polskiego (Dz.U. 1947, nr 66, poz. 400).

²⁰ D. Walencik, *Rewindykacja nieruchomości Kościoła katolickiego w postępowaniu przed Komisją Majątkową*, Lublin 2008, s. 154.

²¹ Dz.U. 1952, nr 25, poz. 172.

²² Ustawa z 6 kwietnia 1984 o fundacjach (Dz.U. nr 21, poz. 97 z późn. zm.).

z różnym nasileniem od początku lat 80. XX wieku starania Kościoła katolickiego o umożliwienie utworzenia tzw. Fundacji Rolniczej finansowanej ze środków rządu Stanów Zjednoczonych Ameryki z przeznaczeniem na modernizację polskiego rolnictwa, jednak ten wątek wymaga dalszych badań²³. W 1985 roku zostało wydane Rozporządzenie Rady Ministrów, dopuszczające możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przez fundacje²⁴. W istocie zapisy ustawy sankcjonowały powstanie fundacji od zatwierdzenia statutu i tym samym celów działania fundacji przez właściwego „ze względu na zakres jego kompetencji”²⁵ ministra, który również sprawował nadzór nad działającą fundacją. Oznaczało to podporządkowanie władzy każdej działającej fundacji, a nie organom sądowym. Co ciekawe prowadzenie rejestru fundacji powierzono jednak organowi sądowemu – Sądowi Rejonowemu dla Warszawy-Pragi.

Tab. 1. Fundacje w latach 1984–1989

Rok	1984	1985	1986	1987	1988	1989	łącznie
Liczba zarejestrowanych fundacji na koniec roku	3	9	21	48	99	287	287
W każdym roku liczba nowych fundacji (rok następny – rok poprzedni)	3	6	12	27	51	188	287

Źródło: raport NIK z 1992 roku na temat fundacji, za: M. Wawrzyński, *Fundacje w Polsce...*, s. 22

Przykładem podmiotu założonego w tym okresie jest powstała w 1987 roku Fundacja Wspomagająca Zaopatrzenie Wsi w Wodę pod patronatem Jego Eminencji ks. Kardynała Józefa Glempa. Fundacja ta była spadkobierczynią idei powołania Fundacji Rolniczej, realizując między innymi program „Woda”. Fundacja ta kontynuuje działalność do chwili obecnej pod nazwą Fundacja Wspomagania Wsi²⁶.

Wbrew popularnej opinii cezurą powstania organizacji pozarządowych w Polsce nie jest rok 1989. Jest on raczej renesansem działalności pozarządowej rozkwitającej dzięki zmianie systemu politycznego oraz dużej aktywności społecznej. Polska transformacja posiadała trzy zasadnicze cele: ustanowienie zasad demokratycznego sprawowania władzy, ustanowienie swobody gospodarczej – wolnego

²³ Por. m.in.: *Komunikat ze 197 Konferencji Plenarnej Episkopatu Polski*, [w:] *Komunikaty Konferencji Episkopatu Polski 1945–2000*, wstęp i opracowanie J. Żaryn, Poznań 2006, s. 28–283 oraz *L'Osservatore Romano* 4 1983, 11/47, s. 14.

²⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 1985 roku w sprawie prowadzenia przez fundacje działalności gospodarczej (Dz.U. z 1985 r., nr 57, poz. 293). Rozporządzenie obowiązywało do 1991 roku, gdy weszła w życie znowelizowana ustawa o fundacjach.

²⁵ Art. 4 § 1 ustawy z 6 kwietnia 1984 o fundacjach (Dz.U. nr 21, poz. 97 z późn. zm.).

²⁶ Fundacja Wspomagania Wsi powstała z połączenia Fundacji Wspomagającej Zaopatrzenie Wsi w Wodę i Fundacji Rolniczej na podstawie dekretu JE ks. Kardynała Józefa Glempa 30 czerwca 1999 roku (za: <http://www.fww.org.pl/polski/ofundacji.htm>).

rynku i budowę społeczeństwa obywatelskiego²⁷. I o ile dwa pierwsze cele zostały w pełni zrealizowane, o tyle cel trzeci wydaje się nie w pełni osiągnięty. Podstawową różnicą w procesie tworzenia społeczeństwa obywatelskiego przed i po roku 1989 jest stosunek do władzy państwowej. O ile przed 1989 rokiem zdecydowana większość organizacji tworzona była w opozycji do władzy państwowej, to po przełomie i częściowej (a potem pełnej) demokratyzacji organizacje społeczne powstawały niezależnie od władzy państwowej lub przy jej wsparciu²⁸. „Demokratyczne państwo wspiera tego rodzaju działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego, dostrzegając w tym drogę do wszystkich skutecznych przemian”²⁹. Z czasem po „utwardzeniu” instytucji samorządu terytorialnego, w szczególności szczebla gminnego, wspieranie organizacji pozarządowych staje się skutecznym instrumentem prowadzenia polityki lokalnej; organizacje rozwiązując realne problemy społeczności stały się cennym współpracownikiem samorządu terytorialnego. Rok 1989 to również ważna cezura w funkcjonowaniu Kościoła w Polsce, który musiał przejść szybką transformację z masowej organizacji o charakterze opozycyjnym wobec władzy państwowej do organizacji wspierającej tworzenie społeczeństwa obywatelskiego³⁰.

Jednym z pierwszych podmiotów pozarządowych w Polsce zarejestrowanym jeszcze przed wyborami roku 1989 było Społeczne Towarzystwo Oświatowe, które zostało zarejestrowane 29 grudnia 1988 roku. 24 lutego 1989 roku Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jednoznacznie, iż bezpłatność szkoły publicznej jest prawem, a nie obowiązkiem obywateli, co zamknęło możliwość kontestowania powstania STO przez Ministerstwo Edukacji Narodowej³¹. Zgodnie z treścią porozumienia zawartego przy Okrągłym Stole w dniu 7 kwietnia 1989 r. Sejm wprowadził poważne zmiany do Konstytucji PRL z 1952 r. w tym: przywrócił instytucję Senatu oraz ustanowił, że Zgromadzenie Narodowe wybierze najwyższego przedstawiciela władzy w Polsce – Prezydenta. Na tym samym posiedzeniu Sejm przyjął nową ustawę Prawo o stowarzyszeniach³², która miała umożliwić rejestrację „Solidarności”.

²⁷ P. Gliński, *Społeczeństwo obywatelskie w Polsce – dwadzieścia lat przemian. Trzeci sektor, „Akademia”*. Magazyn Polskiej Akademii Nauk 2010, nr 1(21), s. 4.

²⁸ J. Mariański, *Kościół katolicki a rozwój społeczeństwa obywatelskiego*, Rocznik Lubuski, t. XXIX, cz. I: *Wartości i interesy a społeczeństwo obywatelskie*, Lubuskie Towarzystwo Naukowe 2003, s. 113 i n.

²⁹ S. Filipowicz, *O demokracji bez złudzeń i sentymentów*, Warszawa 1992, s. 21, za: J. Mariański, *Kościół katolicki a rozwój społeczeństwa obywatelskiego...*, s. 114.

³⁰ Tamże; por. także: J. Gowin, *Kościół po komunizmie*, Kraków 1995; M. Agnosiewicz, *Czy III RP zasługuje na zbawienie? Zarys relacji państwo – Kościół po 1989 roku*, [w:] *Stracone szanse? Bilans transformacji 1989–2009*, red. J. Majmurek, P. Szumlewicz, Warszawa 2009; H. Skorowski, *Kościół a polskie spory okresu transformacji*, Warszawa 2009.

³¹ <http://www.sto.org.pl/?c=static&i=5> [data dostępu: 22.09.2010].

³² Ustawa Prawo o stowarzyszeniach z dnia 7 kwietnia 1989 roku (Dz.U. nr 20, poz. 104).

Stosunkowo prosta konstrukcja ustawy³³ w zaledwie 57 artykułach regulowała podstawy tworzenia stowarzyszeń i umożliwiała realizację postulatu „wolności zrzeszania się” wynegocjowanego przy Okrągłym Stole. W ustawie znajdujemy jednak zręby umożliwiające renesans działalności pozarządowej, w tym: prawo zrzeszania się: „Obywatele polscy realizują prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach, zgodnie z przepisami Konstytucji oraz porządkiem prawnym określonym w ustawach”³⁴; definicję stowarzyszenia – „Stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych”³⁵, czy wreszcie podstawowe wymagania powstania stowarzyszenia – „Osoby w liczbie co najmniej piętnastu, pragnące założyć stowarzyszenie, uchwalają statut stowarzyszenia i wybierają komitet założycielski”³⁶.

W poniższej tabeli przedstawiono dane dotyczące funkcjonujących fundacji w okresie 1990–1996. Co prawda dane te nie stanowią o całkowitej liczbie podmiotów pozarządowych w Polsce, to jednak mogą być interesującym wskaźnikiem ukazującym trend polskiego III sektora w tym okresie.

Tab. 2. Fundacje w latach 1990–1996

Rok	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	łącznie
Liczba zarejestrowanych fundacji na koniec roku	958	1954	3297	4040	4469	4787	5025	5025
W każdym roku liczba nowych fundacji (rok następny – rok poprzedni)	670	996	1343	743	429	318	238	5025

Źródło: M. Wawrzyński, *Fundacje w Polsce...*, s. 22

Podstawowym problemem badawczym znacznie utrudniającym pełną analizę okresu 1991–2000 jest brak możliwości precyzyjnego określenia liczby organizacji pozarządowych, ich struktury, charakteru działania i celów statutowych. Wszystkie przywołane niżej dane i badania oparte są na danych z różnych źródeł i zazwyczaj opatrzone marginesem błędu statystycznego. Mimo tego zastrzeżenia warto przywołać badania koordynowane przez Uniwersytet Johna Hopkinsa w Baltimore (USA)³⁷ prowadzone od 1997 roku, wyniki projektu „NGO Sustainability Index” pro-

³³ Dotychczas ustawę zmieniano zaledwie siedmiokrotnie Dz.U.: z 1990 r., nr 14, poz. 86; z 1996 r., nr 27, poz. 118; z 1997 r., nr 121, poz. 769; z 1998 r., nr 106, poz. 668; z 2003 r., nr 96, poz. 874; z 2004 r., nr 102, poz. 1055 i z 2007 r., nr 112, poz. 766. Jednocześnie ostatnia systemowa zmiana nie dotyczyła wprost ustawy prawo o stowarzyszeniach i miała miejsce Ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2010, nr 28, poz. 146).

³⁴ Art. 1 ust. 1 Ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach.

³⁵ Art. 2 ust. 1, tamże.

³⁶ Art. 9, tamże.

³⁷ Badanie prowadzone przez polski zespół badawczy funkcjonujący w ramach międzynarodowych badań porównawczych koordynowanych przez Uniwersytet Johns Hopkins

wadzonego przez USAID (United States Agency for International Development). W raporcie za rok 1998 znajdujemy informację, iż od roku 1989 powstało ponad 20 000 nowych podmiotów pozarządowych³⁸. W kolejnym roku (raport za rok 1999) czytamy, iż jest to „prawie 30 000” nowych organizacji pozarządowych³⁹, podobnie zresztą jak w raporcie za rok 2000⁴⁰. Pewnym wyznacznikiem może być też badanie zatrudnienia w organizacjach pozarządowych, które przeprowadził Główny Urząd Statystyczny wiosną 1998 roku. Badaniem objęto wówczas wszystkie podmioty zarejestrowane w ewidencji REGON, mające charakter organizacji non-profit i posiadających świecką osobowość prawną. Łącznie wówczas zidentyfikowano 38 398 takich podmiotów⁴¹. Jak widzimy, analitycy z USAID, korzystając ze wsparcia polskich specjalistów w tym zakresie⁴², posiadali zdecydowanie różne szacunki od polskiego GUS. Ogólny trend wzrostowy w latach 1990–2000 miał różną charakterystykę, zadziwiająco często spójną z okresami sprawowania władzy przez poszczególne frakcje polityczne. I tak do 1993 roku (rządy postsolidarnościowe) trwał bardzo dynamiczny rozwój podmiotów trzeciego sektora. Być może było to skutkiem korzystnej polityki podatkowej i ogólnej przychylności państwa do inicjatyw obywatelskich, w tym także kościelnych. W okresie 1993–1997 (rządy postkomunistyczne) ciężar współpracy z organizacjami pozarządowymi przejęły samorządy szczebla gminnego – głównie w wyniku „okrzepnięcia” tych organów władzy, ich bliskiego stosunku do lokalnych organizacji pozarządowych i niejasnej polityki państwa w odniesieniu do podmiotów trzeciego sektora. Po roku 1997 rząd Akcji Wyborczej Solidarność, zajęty wprowadzaniem czterech reform ustrojowych jednocześnie zdecydowanie nie wykorzystał potencjału organizacji pozarządowych we wprowadzaniu tychże zmian, co znalazło potem odzwierciedlenie w kilkuprocentowym poparciu społecznym u końca tych rządów. Podstawowym błędem było potraktowanie organizacji pozarządowych nie jako partnera w chociażby konsultowaniu zmian, ale „ubogiego krewnego”, który przychodzi co rusz po pieniądze na bliżej nie określone cele. Dopiero w XXI wieku droga Polski do Unii Europejskiej wymusiła niejako rozpoczęcie dialogu władzy z trzecim sektorem i jego angażowanie w zadania publiczne.

w Baltimore; badania prowadzone w Polsce od 1997 r. porównywane były w ramach szerszego programu z rezultatami osiągniętymi w 22 krajach świata.

³⁸ http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/1998/final98b.pdf [data dostępu: 20.09.2010].

³⁹ http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/1999/99kos-serb.pdf [data dostępu: 20.09.2010].

⁴⁰ http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2000/poland.pdf [data dostępu: 20.09.2010].

⁴¹ E. Leś, S. Nałęcz, J.J. Wygański, S. Toeper, L.M. Salamon, *Sektor non-profit w Polsce. Szkic do portretu*, Warszawa 2000, s. 10.

⁴² W Polsce badanie koordynowało Stowarzyszenie Klon/Jawor, właściciel jedyne go ogólnopolskiego portalu dla organizacji pozarządowych www.ngo.pl

Na terenie Małopolski w roku 1999 liczba fundacji i stowarzyszeń⁴³ na 10 tys. mieszkańców wynosiła 9,66 (średnia dla Polski 8,5/10 tys. mieszkańców) i był to trzeci wynik spośród województw⁴⁴. Tylko w województwie pomorskim (10,18/10 tys. mieszkańców) i mazowieckim (13,21/10 tys. mieszkańców) liczba istniejących stowarzyszeń i fundacji na 10 tys. mieszkańców była wyższa. Warto zauważyć, iż w województwie mazowieckim – Warszawie rejestruje się dużą liczbę podmiotów o charakterze ogólnopolskim, co uzasadnia dużą liczbę działających podmiotów. Jeżeli ograniczymy analizę tego wskaźnika do terenu Małopolski i porównamy dane z poszczególnych powiatów, możemy przedstawić kilka interesujących wniosków.

Okazuje się bowiem, iż powiatem o największej liczbie fundacji i stowarzyszeń na 10 tys. mieszkańców w roku 1999 nie była stolica województwa – Kraków, a miasto Nowy Sącz 21,93/10 tys. mieszkańców. W mieście Krakowie było to 18,64/10 tys. mieszkańców, a w mieście Tarnowie 14,58/10 tys. mieszkańców. Kolejne miejsca zajęły odpowiednio: powiat tatrzański (12,26/10 tys. mieszkańców), powiat gorlicki (8,41/10 tys. mieszkańców) i oświęcimski (8,22/10 tys. mieszkańców)⁴⁵. W roku 1999 funkcjonowało w Małopolsce średnio 3,77 OSP/10 tys. mieszkańców, przy średniej dla Polski 3,80 OSP/10 tys. mieszkańców, najwięcej w powiatach: miechowskim (13,57 OSP/10 tys. mieszkańców), proszowickim (12,14 OSP/10 tys. mieszkańców) i dąbrowskim (8,92 OSP/10 tys. mieszkańców), a najmniej w miastach: Tarnów (0,25 OSP/10 tys. mieszkańców), Nowy Sącz (0,12 OSP/10 tys. mieszkańców) i Kraków (0,09 OSP/10 tys. mieszkańców)⁴⁶. Dokonując zestawienia obu zbiorów danych za rok 1999 miasto Nowy Sącz jest liderem działalności pozarządowej ze wskaźnikiem 22 organizacje i OSP/10 tys. mieszkańców, kolejne miejsca zajmują miasto Kraków 18,7, powiat miechowski 17,4, powiat tatrzański 16,4 oraz miasto Tarnów 14,8.

Działalność organizacji pozarządowych w ostatnich dwóch dziesięcioleciach XX wieku była wyznacznikiem tworzącego się nowoczesnego społeczeństwa europejskiego. Można je podzielić pod względem rodzaju działalności na następujące grupy.

⁴³ Bez Ochotniczych Straży Pożarnych. Ochotnicze Straże Pożarne (OSP) funkcjonują w oparciu o przepisy Ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 – Prawo o stowarzyszeniach i Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 o ochronie przeciwpożarowej, a ich szczegółowe zadania oraz organizację określa własny statut. Struktury terytorialne mają charakter związków stowarzyszeń. Osobowość prawną uzyskuje każda OSP po zarejestrowaniu zgodnie z przepisami ustawy. Ze względu na dużą liczbę podobnych podmiotów na terenach wiejskich ich wskazanie w statystyce prowadziłyby do wypaczenia wyników badań. Jednocześnie autorka chce podkreślić, iż działalność OSP ma również charakter działalności pozarządowej, stąd w dalszej części testu poświęca się im więcej uwagi.

⁴⁴ Baza danych www.mojapolis.pl; wskaźnik „Fundacje i stowarzyszenia poza OSP na 10 tys. mieszkańców”.

⁴⁵ Tamże.

⁴⁶ Tamże.

Tab. 3. Organizacje pozarządowe

Typ organizacji	Rodzaj prowadzonej działalności	Przykłady (rok powstania)
samopomocowe	działające w interesie swoich członków i osób z podobnym problemem, często na poziomie lokalnym	Stowarzyszenie Kobiety do Walki z Rakiem Piersi Europa Donna w Nowym Sączu (1997) Stowarzyszenie Mieszkańców Wsi Tomaszkowice Nasza Wieś 2000 (1999) Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju wsi Łączany „Łączany XXI” (1999)
kulturalne	zajmujące się szeroko rozumianą kulturą (zarówno tradycyjną, jak i współczesną)	Stowarzyszenie Plastyków Nieprofesjonalnych Ziemi Krakowskiej (1981) Sądeckie Towarzystwo Muzyczne (1985) Towarzystwo Miłośników Języka Polskiego (1920)
opiekuńcze	zajmujące się opieką nad osobami niepełnosprawnymi, dysfunkcyjnymi, bezdomnymi etc.	Caritas Archidiecezji Krakowskiej (1990) Polskie Stowarzyszenie Osób Niepełnosprawnych (1988) Chrześcijańskie Stowarzyszenie Dobroczynne (1999)
mniejszości narodowych i etnicznych	skupiające przedstawicieli mniejszości oraz ich potomków, promujące kulturę i tradycję mniejszości	Stowarzyszenie Romów w Polsce (1991) Towarzystwo Słowaków w Polsce (1962) Stowarzyszenie Festiwal Kultury Żydowskiej (1995)
przedstawicielskie	reprezentujące interes grupy osób, instytucji, organizacji	Małopolskie Stowarzyszenie Hodowców Kanarków i Ptaków Egzotycznych (1995) Małopolskie Stowarzyszenie Promocji Agroturystyki (1999) Małopolskie Stowarzyszenie Sołtysów (1993)
edukacyjne i oświatowe	wspierające edukację, prowadzące szkoły i pomoc placówkom edukacyjnym	Małopolskie Towarzystwo Oświatowe (1988) Związek Centralny Dzieła Kolpinga w Polsce (1995) Tarnowskie Towarzystwo Oświatowe (1992)
sportowe	prowadzące drużyny sportowe i skupiające miłośników sportu	Towarzystwo Sportowe „Wisła” Kraków (1906) Małopolski Związek Strzelectwa Sportowego (1991)
inne	promujące tradycję narodową, skupiające środowiska kombatanckie i niepodległościowe	Niezależne Zrzeszenie Studentów Akademii Pedagogicznej w Krakowie (1981) Fundacja Muzeum Historii Armii Krajowej (1991) Fundacja Centrum Dokumentacji Czynu Niepodległościowego (1998)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: bazy.ngo.pl - Baza danych organizacji pozarządowych i instytucji [bazy.ngo.pl]

Podstawowe problemy trzeciego sektora zarówno w latach 90. XX wieku, jak i dzisiaj są podobne. Można je podzielić na trzy grupy: problemy z zarządzaniem długookresowym działalnością merytoryczną, problemy finansowe, problemy związane z kadrą. Długoterminowe planowanie działań jest o tyle trudne, iż większość

organizacji pozarządowych prowadzi działania o charakterze „akcyjnym” ze względu na ograniczone fundusze i zaangażowanie wolontariuszy do działań merytorycznych. Planowanie przekraczające okres roku wymaga bowiem stabilności finansowej. O ile organizacje pozarządowe zazwyczaj dobrze radziły sobie z pozyskiwaniem pieniędzy (granty, dotacje, sponsoring), o tyle w praktyce rozliczanie tych środków jest dużo trudniejsze; tym bardziej iż zręby systemu wspierania organizacji pozarządowych powstały wraz z rokiem 1989. Ponadto angażowanie wolontariuszy w działania było i jest bardziej ryzykowne niż w przypadku pracowników etatowych. Stąd organizacje pozarządowe, bazując na pracy wolontariuszy, były i są narażone na: nieterminowość i niewłaściwą realizację działań.

72% Polaków nie działa w żadnej organizacji pozarządowej, 15% działa w jednej dziedzinie, 8% w dwóch, a 5% w trzech i więcej dziedzinach, ale ponad 54% kadry kierowniczej i specjalistów wysokiego szczebla działa choć w jednej organizacji pozarządowej (w grupie osób z wyższym wykształceniem jest to 45%, a wśród studentów 43%); najczęściej aktywność wykazują osoby w wieku 18–24 lata i 35–44 lata – szczególnie mieszkający w dużych miastach; ważne jest także kryterium dochodu na osobę w rodzinie – im wyższy, tym wyższy odsetek działających społecznie; najczęściej w ruchach społecznych działają osoby praktykujące religijnie kilka razy w tygodniu⁴⁷. Czy zatem trzeci sektor w Polsce Anno Domini 2012 jest zdominowany przez elity? Na to pytanie trudno jednoznacznie odpowiedzieć, ale chyba trudniej uchwycić istotę zmian, jakie dokonały się w XX wieku w tej materii. Bo wydaje się, że szeroko rozumiany ruch organizacji pozarządowych, wyrastający z dobroczynności, zawsze był elitarny w swych założeniach. Człowiek zajęty realizacją podstawowych potrzeb: zdobycia żywności, miejsca zamieszkania, a w nowoczesnym społeczeństwie po prostu pracą zarobkową nie zawsze był gotów do pomocy bliźnim. Jedyną sytuacją, w której był gotów na poświęcenie swej pracy na rzecz innych była idea, myśl przewodnia, do której dążył. Stąd trwające wiele lat próby powołania Fundacji Rolniczej przez polski episkopat nie są typową działalnością filantropijną, a prowadzoną wszelkimi sposobami „walką” o wyznawane ideały i wolność, czy chociażby poziom życia działalnością w imię wyższej idei. Dlatego, pomimo wszelkich możliwych prób zdefiniowania działalności pozarządowej, pomimo różnic formalno-prawnych, prób zaszeregowania podmiotów tego sektora w różnych okresach XX wieku i wreszcie różnych kolei działalności wszystkie te inicjatywy mają jedną cechę wspólną – przyświeca im działalność *pro publico bono*⁴⁸.

e-mail: luczynskar@interia.eu

⁴⁷ R. Boguszewski, komunikat z badań CBOS „Aktywność Polaków w organizacjach obywatelskich w latach 1998–2010”, nr 4255 wydany dnia 10.02.2010 w Warszawie.

⁴⁸ Łac. „dla dobra publicznego, dla dobra ogółu” jest to również nazwa Konkursu na Najlepszą Inicjatywę Obywatelską „Pro Publico Bono”, który jest najważniejszym konkursem dla organizacji pozarządowych, organizowanym od roku 1999 przez Fundację Konkurs Pro Publico Bono, przy wsparciu Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności (PAFW) i Rzecznika Praw Obywatelskich. Jednym z pomysłodawców konkursu i jego wieloletnim przyjacielem jest Jerzy Buzek, były premier a obecnie Przewodniczący Parlamentu Europejskiego.