

Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz

Wydanie 2.

Prawo o stowarzyszeniach

z dnia 7 kwietnia 1989 r. (Dz.U. Nr 20, poz. 104)

Tekst jednolity z dnia 4 kwietnia 2019 r. (Dz.U. 2019, poz. 713)¹

Spis treści

	Art.
Rozdział 1. Przepisy ogólne	1–8
Rozdział 2. Tworzenie stowarzyszeń	9–24
Rozdział 3. Nadzór nad stowarzyszeniami	25–32
Rozdział 4. Majątek stowarzyszenia	33–35
Rozdział 5. Likwidacja stowarzyszeń	36–39
Rozdział 6. Stowarzyszenia zwykłe	40–43
Rozdział 7. Przepisy szczególne, zmiana przepisów obowiązujących oraz przepisy przejściowe i końcowe	44–57

Wprowadzenie

1. **Wprowadzenie.** Obecnie podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę stowarzyszeń, ich zakładania i funkcjonowania jest ustawa z 7.4.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 713). Już preambuła ustawy – Prawo o stowarzyszeniach określa intencje, jakimi kierował się ustawodawca, stanowiąc regulację prawną instytucji stowarzyszenia – została ona powołana do życia „w celu stworzenia warunków do pełnej realizacji gwarantowanej przepisami Konstytucji [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.] wolności zrzeszania się zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka [z 10.12.1948 r.] i Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych [z 19.12.1966 r., Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167

¹ Tekst jednolity ogłoszono dnia 17.04.2019 r.

ze zm.], umożliwienia obywatelom równego, bez względu na przekonania, prawa czynnego uczestniczenia w życiu publicznym i wyrażania zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań, a także uwzględniając tradycje i powszechnie uznawany dorobek ruchu stowarzyszeniowego [...]”. Intencją ustawodawcy było zatem dostosowanie treści ustawy z 1989 r. do postanowień obydwu tych aktów, wskazując w preambule ustawy także inne aksjologiczne podstawy (tradycję i dorobek stowarzyszeń) oraz cele tych organizacji (tj. umożliwienie czynnego uczestniczenia w życiu publicznym, wyrażania zróżnicowanych poglądów, jak i realizację indywidualnych zainteresowań członków, którymi mogą być tylko osoby).

Z drugiej strony, zauważenia wymaga, że w czasach, gdy tworzono Prawo o stowarzyszeniach, obowiązywała jeszcze Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.7.1952 r. (t.j. Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.) i, co szczególnie zastanawia, prawo to do dziś nosi wyraźne jej piętno. Konstytucja PRL operowała mianowicie pojęciem „prawa do zrzeszania” (art. 84 ust. 1 Konstytucji PRL) i w komentowanej ustawie także obecnie mamy zamiast sformułowania „wolność zrzeszania się” tylko prawo do zrzeszania się w zagwarantowanej formie prawnej stowarzyszeń. Trwania tych reliktywów niechlubnej przeszłości w polskim prawie pojąć jednak nie sposób (zwłaszcza wobec fundamentalnych zmian, które w nim nastąpiły po wejściu w życie z dniem 17.10.1997 r. Konstytucji RP, jak i domniemania „racjonalnego ustawodawcy”), ani też w pełni zrozumieć. Należy bowiem pamiętać, że powstała na kanwie procesu transformacji systemu polityczno-prawnego PrStow, będąc ustawą ustrojową, powinna być swoistą „konstytucją” dla realizacji wolności zrzeszania się. Tymczasem reguluje ona niektóre formy i pewne zasady oraz reguły tworzenia stowarzyszeń, co do zasady, osób fizycznych, czyli części organizacji pozarządowych o określonych w komentowanej ustawie cechach. Ma ona zatem ogólny i szeroki zakres obowiązywania, choć regulacja ustawy bezsprzecznie nie jest jednak zupełna. Dlatego też należy podkreślić, że ustawa regulująca w polskim systemie prawnym instytucję stowarzyszeń, powinna określać na gruncie wolności zrzeszania się warunki realizacji prawa człowieka – a nie, jak ma to miejsce dotychczas, tylko prawa obywatela do zrzeszania się. Zwłaszcza, że polskie doświadczenia związane z funkcjonowaniem społeczeństwa obywatelskiego wskazują na znaczne rozbieżności pomiędzy deklaracją konstytucyjną a wykreowaną w tym zakresie rzeczywistością.

Przyjęcie zatem założenia gruntownych (choć mających charakter ewolucyjny) zmian, a nie jak podkreślają sceptycy – „jedynie kosmetycznych” nakazuje z zasady takie formułowanie przepisów, które maksymalnie ułatwią realizację konstytucyjnej wolności (a nie prawa) zrzeszania się i usuną wszelkie możliwe ograniczenia zarówno te materialnoprawne, jak i formalnoprawne.

W celu stworzenia warunków do pełnej realizacji gwarantowanej przepisami Konstytucji wolności zrzeszania się zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka i Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych, umożliwienia obywatelom równego, bez względu na przekonania, prawa czynnego uczestniczenia w życiu publicznym i wyrażania zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań, a także uwzględniając tradycje i powszechnie uznawany dorobek ruchu stowarzyszeniowego, stanowi się, co następuje:

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Art. 1. [Prawo zrzeszania się]

1. Obywatele polscy realizują prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach, zgodnie z przepisami Konstytucji oraz porządkiem prawnym określonym w ustawach.

2. W zakresie swoich celów statutowych stowarzyszenia mogą reprezentować interesy zbiorowe swoich członków wobec organów władzy publicznej.

3. Stowarzyszenia mają prawo wypowiedzania się w sprawach publicznych.

Spis treści

	Nb
1. Podstawowe zasady zrzeszania się	1
2. Prawo a wolność zrzeszania się w konstytucjach innych państw	2
3. Granice prawa zrzeszania się	3
4. Zakres podmiotowy ustawy	4
5. Definicja „wolności zrzeszania się”	5
6. Pełna powszechność swobody zrzeszania się	6
7. Podmiotowy wymiar wolności zrzeszania się	7

8. Dopuszczalność ograniczeń w sferze wolności i praw	8
9. Stanowisko judykatury	9
10. Inne ograniczenia wolności zrzeszania się	10
11. Prawo zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego	11
12. Akty prawa międzynarodowego	12
13. Interesy zbiorowe członków	13
14. Zasada suwerenności narodu	14
15. Idea aktywnego obywatelstwa	15
16. Samoorganizacja społeczeństwa	16
17. Liberalizacja przepisów	17

1 1. Podstawowe zasady zrzeszania się. Prawo a wolność zrzeszania się. Komentowany przepis stanowi o podstawowych zasadach (ogólne dyrektywy) zrzeszania się w stowarzyszeniach. Przedmiotowe rozważania należy jednak rozpocząć od wyjaśnienia pewnej nieścisłości terminologicznej analizowanej ustawy, z uwagi na fakt, iż w art. 1 PrStow (podobnie jak w PrStow32) jest mowa o „prawie zrzeszania się”, natomiast w art. 12 i 58 Konstytucji RP ustrojodawca deklaruje „wolność zrzeszania się”. Zdaniem *P. Sarneckiego*, chociaż komentowany artykuł używa innego zwrotu niż art. 58 Konstytucji RP („prawo” zamiast „wolność”), w istocie reprezentuje identyczną koncepcję co do struktury komentowanej instytucji prawnej (*tenże*, Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz, Kraków 2002, s. 23).

Innymi słowy, przez szeroko pojęte „prawo zrzeszania się” użyte w PrStow, należy rozumieć wolność zrzeszania się. Rozbieżność ta wynika – jak należy sądzić – z często praktykowanego utożsamiania pojęć: „prawo jednostki” oraz „wolność jednostki”. Komentowany przepis w ust. 1, stanowi, że obywatele „realizują prawo zrzeszania się”, a więc korzystają z czegoś co już istnieje, nie użyto natomiast formy konstytutywnej, że „przyznaje się prawo zrzeszania”, typowej dla formułowania prawa do określonego świadczenia, które uprzednio nie istniało, a teraz ustanawia się je w akcie prawodawczym (zob. *L. Wiśniewski*, Wolność zrzeszania się obywateli według prawa o stowarzyszeniach z 1989 r., RPEiS 1990, Nr 1, s. 30). Za argumentacją taką przemawia, także wniosek wynikający z preambuły ustawy, w której jako cel PrStow wskazano stworzenie warunków do pełnej realizacji gwarantowanej przepisami Konstytucji RP wolności zrzeszania się (*P. Suski*, Stowarzyszenia, 2011, s. 111). *Ergo* przyznanie obywatelom w art. 1 ust. 1 PrStow prawa zrzeszania się oznacza, że ustawodawca jest uprawniony do dokładnego uregulowania wszelkich

przejawów korzystania z tego prawa. Znacznie szerszy wymiar ma natomiast wolność zrzeszania się. Określając wolność zrzeszania się, ustawodawca nie jest bowiem uprawniony do regulowania przejawów aktywności obywateli w danej płaszczyźnie działań (wolności), a jedynie do zakreślenia ram, których obywatelowi nie wolno przekraczać (P. Sarnecki, *Wolność zrzeszania się*, Warszawa 1998, s. 25). Wolność zrzeszania się i zakładania stowarzyszeń jest prawem gwarantowanym nie tylko w Konstytucji RP, ale w swych założeniach i treściach znajduje również wyraz w umowach międzynarodowych, których Polska jest stroną. Wolność ta – zgodnie z powszechnie przyjętym stanowiskiem doktryny i orzecznictwa sądowego – oznacza, wszelkie trwałe i dobrowolne formy organizowania się podmiotów (choć obecnie w odniesieniu do form stowarzyszeniowych ograniczone zasadniczo do obywateli polskich), bez ingerencji ze strony państwa i stanowionego przez nie prawa; tworzone, by osiągnąć wspólne cele, wyrażać poglądy, podejmować działania, na rzecz określonej sprawy, czy idei. Z drugiej strony, wskazania w tym kontekście wymaga, iż konstytucyjne ujęcie istnienia możliwości podejmowania przez jednostki działań wyrażających się zrzeszaniem z innymi jednostkami w aspekcie wolnościowym nie wydaje się być realizowane w sposób całkowity [T. Palmirski, K. Zawiślak, *Wolność zrzeszania się w prawie polskim a rzymska zasada tres facere existimat collegium (tres faciunt collegium)*, w: W. Uruszczak, D. Malec, M. Mikula (red.), *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa*, t. 3, Kraków 2010, s. 147–148]. W odniesieniu bowiem do niektórych kategorii podmiotów, dość liczne umowy międzynarodowe, czy komentowany przepis wyraźnie stanowią – jak już podnoszono – nie o „wolności”, lecz o „prawie” zrzeszania się, kreując możliwość korzystania przez owe podmioty z formy aktywności, którą jest zrzeszanie (zob. uzasadnienie wyr. TK z 4.5.1988 r., K 38/97, OTK 1998, Nr 3, poz. 31). Rozróżnienie to wydaje się o tyle ważne, iż nasuwa wątpliwość, że istotą wolności, która odróżnia ją od prawa, jest m.in. to, że: faktyczna realizacja wolności może być zrealizowana aktem własnej woli, oraz faktem istnienia niezależnie od państwa i prawa. Innymi słowy, dla realizacji wolności nie należy szukać w prawie pozytywnym przyznanego zakresu wolności (jak przy prawie), lecz tylko sfery ograniczeń (zakazów lub nakazów), ponieważ wszystko co nie jest zakazane jest dozwolone (por. L. Wiśniewski, *Wolność*, s. 28–29; *tenże*, *Głosa do post. SN z 15.6.1993 r., I PRN 54/93, PiP 1994, Nr 12, s. 108–109.*

Podobnie w tej kwestii: SA w Warszawie w post. z 24.4.1998 r., I ACa 17/98, OSA 1999, Nr 1, poz. 8; post. SN z 15.6.1993 r., I PRN 54/93, OSA 1994, Nr 11–12, poz. 8).

- 2 2. Prawo a wolność zrzeszania się w konstytucjach innych państw.** Na marginesie warto zauważyć, że w demokratycznych konstytucjach innych państw europejskich spotykamy również daleko idące zróżnicowanie w zakresie przedmiotowej regulacji. Prawo do zrzeszania ujmowane w niektórych konstytucjach jako „wolność” jest przykładowo w art. 43 Konstytucji Republiki Chorwacji z 22.12.1990 r. (Narodne novine z 2001 r. Nr 41 ze zm.); art. 18 Konstytucji Republiki Macedonii z 17.11.1991 r. (Služben Vesnik na Republika Makedonija z 1991 r. Nr 52 ze zm.); w art. 44 Konstytucji Republiki Bułgarii z 12.7.1991 r. (D’ržaven Vestnik, Nr 56 ze zm.). Jako „prawo” – np. art. 41 Konstytucji Republiki Słowenii z 23.12.1991 r. (Uradni List Republike Slovenije z 1991 r. I Nr 33 ze zm.); art. 36 Konstytucji Ukrainy z 28.6.1996 r. (Uriadowyj Kurier 13.7.1996 r., No 129–130 ze zm.). Natomiast w Republice Czeskiej w art. 20 ust. 1 zd. 1 Konstytucji Republiki Czeskiej z 6.12.1992 r. (Sbírka zákonů České republiky z 1993 r. Nr 1 ze zm.) ujmowane jest jako wolność implikująca prawo, czyli „prawo wolności zrzeszania się”).
- 3 3. Granice prawa zrzeszania się.** Artykuł 1 ust. 1 PrStow przypomina, że obywatele polscy realizują prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach zgodnie z Konstytucją RP oraz porządkiem prawnym określonym w ustawach. Z przepisu tego wynika wprost to, co stanowi też Konstytucja RP, że granice prawa zrzeszania się, o których tu jest mowa, wyznaczać może tylko Konstytucja i ustawy. Z drugiej strony, dopuszczalne wydaje się również wprowadzenie ograniczeń prawa zrzeszania się mocą umowy międzynarodowej (art. 91 Konstytucji RP). Bezsprzecznie natomiast nie mogą być to akty niższego rzędu. W piśmiennictwie podnoszono możliwość akcydentalnego ograniczenia wolności zrzeszania w drodze rozporządzenia. Jednak ze względu na treść dyspozycji art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i art. 1 ust. 2 PrStow pogląd taki wydaje się jednak zbyt daleko idący (K. Wojtyczek, Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP, Kraków 1999, s. 103–118).
- 4 4. Zakres podmiotowy ustawy.** Ustęp 1 komentowanego przepisu określa zakres podmiotowy ustawy. Ustawodawca nie formułuje przy

tym zakazu co do zrzeszania się w innego rodzaju organizacji niż stowarzyszenie. Powyższe byłoby bowiem niezgodne w oczywisty sposób zwłaszcza z art. 12 i 58 Konstytucji RP. Wolą konstytucyjnego ustawodawcy, najwyższym aktem prawnym, zawierającym nie tyle dokładną regulację instytucji stowarzyszeń, zasad ich zakładania i funkcjonowania, ile podstawy, na gruncie których i w ramach których są one konstruowane, jest w systemie prawa polskiego Konstytucja RP, która w art. 12 stanowi, iż: „Rzeczypospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”. Ponadto, zgodnie z art. 58 Konstytucji RP, „każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się”. Warto zauważyć, iż choć obydwa te przepisy, są praktycznie tożsame w brzmieniu, to jednocześnie zwrócić należy uwagę na inną ich systematykę w ustawie zasadniczej. W dyskusjach w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego podkreślano bowiem, że wolność zrzeszania się jest elementem społeczeństwa obywatelskiego i że należy do fundamentalnych zasad ustrojowych. Umieszczając zatem przepis art. 12 Konstytucji RP w rozdziale I pt. „Rzeczypospolita”, w którym określono ustrój i podstawowe instytucje prawne społeczeństwa i państwa – ustawodawca chciał podkreślić szczególne znaczenie wolności zrzeszania się. Natomiast umieszczając art. 58 Konstytucji RP w podrozdziale zatytułowanym „Wolności i prawa polityczne”, ustawodawca przyjął, że przepis ten nie może służyć ochronie działalności zrzeszeń o charakterze gospodarczym, tworzonym w celach wypracowania zysku i zapewnienia ich członkom korzyści materialnych (zarobkowych). Zrzeszenia tego typu objęte są bowiem ochroną przewidzianą w art. 20 Konstytucji RP, która gwarantuje wolność działalności gospodarczej. Tę koncepcję ustrojodawcy trafnie odczytał ustawodawca w PrStow przyjmując niezarobkowy charakter organizacji tworzonych na jej podstawie.

Rangę wolności zrzeszania się podkreślono również w orzecznictwie. Sąd Apelacyjny w Warszawie w uzasadnieniu post. z 24.4.1998 r. (I ACa 17/98, Legalis), przyjął, że z art. 12 i 58 Konstytucji RP wynika, iż wolność zrzeszania się należy do wolności obywatelskich, które umożliwiają postępowanie według własnej woli zainteresowanych osób, niezależnie od państwa i jego ustaw, nie mogą być jednostkom przyznawane i cofane. Z kolei w wyr. z 20.2.2007 r. (P 1/06, OTK-A 2007, Nr 2, poz. 11) TK uznał, że wolność wyrażania

swoich poglądów ma zasadnicze znaczenie w sferze życia publicznego, zwłaszcza politycznego, i wiąże się ściśle z innymi wolnościami konstytucyjnymi wyrażającymi łącznie wolność działania jednostki w życiu publicznym (wolność tworzenia i działania związków zawodowych, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich; wolność tworzenia i działania partii politycznych; wolność zrzeszania się; wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich; wolność wyznawania i uzewnętrzniania publicznego swojej religii).

Według przyjętego w doktrynie poglądu: „wolność zrzeszania się polega na wolności tworzenia zrzeszeń, wolności przystępowania do już istniejących zrzeszeń oraz na wolności występowania ze zrzeszeń” [M. Chmaj (red.), *Wolność zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 2008, s. 1]. Podobnie J. Jagielski, którego zdaniem „wolność zrzeszania się oznacza swobodę tworzenia zrzeszeń, przystępowania do zrzeszeń, jak również wolności odmowy zrzeszania się” [tak J. Jagielski, w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 647]. Z kolei L. Wiśniewski, przez „wolność człowieka rozumie przyrodzoną i niezbywalną swobodę podejmowania decyzji i ich realizacji”. Przy czym faktyczna możliwość realizacji wolności (a więc czegoś, co można zrealizować aktem własnej woli np. zgromadzić się wraz z innymi, zrzeszać się w organizacjach) istnieje niezależnie od państwa i stanowionego przez nie prawa pozytywnego. Wolność jest – jak stwierdza dalej – rezultatem ewolucyjnego, naturalnego rozwoju człowieka, jego zdolności do podejmowania aktów woli i ich realizacji. Innymi słowy, dysponentem wolności w sensie najważniejszym, gdyż praktycznym (*contra legem*), jest człowiek, a nie państwo (dysponent prawa). [L. Wiśniewski, *Prawo a wolność człowieka – pojęcie i konstrukcja prawna*, w: L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 58; *tenże*, *Wolność*, s. 28–29]. Natomiast zdaniem L. Garlickiego, „w klasycznym ujęciu «wolność» jest więc sytuacją, w której władza publiczna ma obowiązek powstrzymania się od ingerencji w działania jednostki (a więc wtedy, gdy mamy do czynienia z prawem negatywnym), a nie podejmuje, tak jak ma to miejsce w przypadku prawa, działań pozytywnych” (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 86). Podobnie w tej kwestii wypowiada się P. Sarnecki, który zauważa, iż wolność zrzeszania się stanowi istotny element pośród praw i wolności politycznych; jeden z przejawów szerszego prawa obywatelskiego, tj. prawa do czynnego udziału w życiu publicznym.

Jest więc ucieleśnieniem ludzkich dążeń do wspólnego realizowania określonych celów, wyrażania (zróżnicowanych) poglądów, działania, na rzecz określonej sprawy, idei (por. *P. Sarnecki*, *Wolność*, s. 25 i 65; *tenże*, 2002, s. 14–15). Zwrócić przy tym należy uwagę, iż ranga „wolności zrzeszania się” wyrażona w treści art. 12 i 58 Konstytucji RP znalazła również pełną aprobatę w judykaturze. Przykładowo w uzasadnieniu post. SA w Warszawie z 24.4.1998 r., stwierdzono, iż: „ze wzmiankowanych regulacji konstytucyjnych wynika, że wolność zrzeszania się należy do wolności obywatelskich, które umożliwiają postępowanie według własnej woli zainteresowanych osób, niezależnie od państwa i jego ustaw, nie mogą być jednostkom przyznawane i cofane. W wypadku sporu organ państwowy powinien wskazać podstawę prawną dla ograniczenia wolności obywateli” (I ACa 17/98, OSA 1999, Nr 1, poz. 8). W literaturze przedmiotu podkreśla się także, że w odniesieniu do wolności zrzeszania się ustawodawca podejmuje działania, które mają zapewnić obywatelom sformalizowane podstawy instytucjonalne dla realizacji zamierzonych przez nich celów, a kreowane przezeń akty prawne określają granice, nie stanowią podstawy dla działania jednostki (zob. *P. Sarnecki*, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 1999, s. 88; *tenże*, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 13). Przejaw tego typu działalności prawodawcy ma miejsce również w odniesieniu do wolności zrzeszania się, realizowanej poprzez tworzenie i członkostwo w stowarzyszeniach. W preambule PrStow, jako jeden z celów powstania tego aktu prawnego, wskazuje się bowiem tworzenie warunków do pełnej realizacji gwarantowanej przepisami Konstytucji RP „wolności zrzeszania się”. Ustawodawca podjął więc działania pozytywne, mające na celu określenie ram, zasad, na podstawie których jednostki mogą realizować wyrażoną w Konstytucji RP „wolność zrzeszania się”.

5. Definicja „wolności zrzeszania się”. Z istoty wolności zrzeszania się można wywieść wniosek, iż nie wydaje się możliwe wyczerpujące określenie treści tego pojęcia w sposób pozytywny. Nie ma przy tym wątpliwości, że w ujęciu Konstytucji RP wolność zrzeszania się obejmuje wolność z zakresie nieskrępowanego tworzenia, wyboru formy prawnej i organizacyjnej, a w tym stowarzyszenia, oraz swobodę ich działania (m.in. poprzez określanie celów i środków służących ich realizacji). W wyr. z 10.4.2002 r. TK wskazał, że wolność zagwarantowana w art. 58 Konstytucji RP oznacza swobodę tworzenia przez obywateli różnego rodzaju zrzeszeń obywatelskich

(K 26/00, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 12). W orz. z 12.2.1991 r. (K 6/90, OTK 1991, Nr 1, poz. 1) TK uznał z kolei, że możliwość zrzeszania się ma na celu – jak to wynika z art. 84 ust. 1 i 2 Konstytucji PRL – wspólne rozwijanie obywatelskiej aktywności politycznej, społecznej, gospodarczej i kulturalnej. Wymienione rodzaje działalności są określone bardzo ogólnie, co oznacza, że wspólny czynny udział obywateli w życiu społecznym może przybierać w konkretnych sytuacjach bardzo różną postać i konkretne cele wspólnej działalności obywateli są także bardzo różne. Wskazał również, że nie o każdą grupową aktywność obywateli chodzi w tym przepisie, ale o działalność zorganizowaną i mającą cechy pewnej trwałości. Do aktywności społecznej, jaką ma na względzie art. 84 Konstytucji PRL, nie należą więc spontaniczne działania nawet dużych grup obywateli (np. wspólne gaszenie pożaru albo wspólne działania nawet zorganizowane, ale niemające cech trwałości, jak np. manifestacja, kwesta). Organizacyjne formy, które mogą przybierać wspólną działalność obywateli, określone są w art. 84 ust. 2 Konstytucji PRL. Ich wyliczenie ma jedynie charakter przykładowy, o czym świadczą użyte słowa „jak również inne organizacje społeczne”. Z tego również względu do użytych w przepisie nazw organizacji nie można przywiązywać zbyt dużej wagi.

Wolność zrzeszania się może być także rozumiana w znaczeniu wolnego wyboru, a więc jako prawo do nieprzystępowania do zrzeszeń. Z powyższym łączy się bezwzględny zakaz stosowania wobec osób nienależących do zrzeszeń jakichkolwiek sankcji z tego powodu lub też wywoływania przez brak przynależności do zrzeszeń jakichkolwiek negatywnych skutków (por. B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Legalis 2012, kom. do art. 58).

- 6 6. Pełna powszechność swobody zrzeszania się.** Warto zauważyć, że obecnie nie ma zagwarantowanej pełnej powszechnej swobody zrzeszania się, z uwagi na fakt, iż prawo tworzenia stowarzyszeń – jak wskazywano – obejmuje bezsprzecznie osoby fizyczne (tj. tylko obywatele polskich i obcokrajowców stale zamieszkujących w Polsce). Podobnie Konstytucja RP, która w żadnej ze swoich norm nie reguluje tego zagadnienia. Istotną kwestią pozostaje w tym kontekście rażąca dyskryminacja osób prawnych, a od 2003 r. również jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, lecz posiadających zdolność prawną (tzw. ułomnych osób prawnych). Innymi słowy, dotychczasowe nowelizacje dokonywane doraźnie tylko w niezbędnym zakresie, nie zmieniły charakteru tego prawa, rezerwując *de facto*

podstawę zrzeszania się wyłącznie do kategorii osób fizycznych. Nie wypracowano też odpowiedniej instytucji pozwalającej na wspólne zrzeszanie się na równych prawach osób fizycznych, jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, lecz posiadających zdolność prawną i osób prawnych różnego typu według konstytucyjnej zasady swobody zrzeszania się. W orzecznictwie sądowym z okresu poprzedzającego uchwalenie Konstytucji RP wyprowadzono wniosek, że ustawodawca nie dopuszcza tworzenia zrzeszeń skupiających na równych zasadach osoby fizyczne i osoby prawne (por. post. SA w Warszawie z 5.5.1994 r., I ACr 280/94, Legalis). W świetle art. 58 Konstytucji RP stanowisko takie należy jednak uznać za nieaktualne. W konsekwencji dawne, tylko częściowo zmodyfikowane w III Rzeczypospolitej Polskiej, instytucje reglamentujące niepodmiotowy zakres reprezentacji, nie są dziś wystarczające i odstają daleko od realiów nowej rzeczywistości ustrojowej (zob. art. 3 i 22 PrStow). A przecież skoro kwestia dotycząca zrzeszeń osób prawnych, a obecnie również i ułomnych osób prawnych – jak podnoszono – nie jest uregulowana w Konstytucji RP, to nie można także i tym podmiotom odmówić powołania się na art. 58 Konstytucji RP.

7. Podmiotowy wymiar wolności zrzeszania się. W zakresie 7 analizowanej materii nasuwa się pytanie: „każdy” czy obywatel jest podmiotem uprawnień wynikających z konstytucyjnie gwarantowanej „wolności zrzeszania się”? Odnosząc się krytycznie do obecnego brzmienia art. 1 ust. 1 PrStow podkreślić należy, iż zgodnie z wolą konstytucyjnego ustawodawcy najwyższym aktem prawnym w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego, zawierającym nie tyle szczegółową regulację instytucji stowarzyszeń, w zakresie zasad ich tworzenia i funkcjonowania, ile podstawy, na bazie których i w ramach których są one konstruowane, jest w polskim systemie prawnym Konstytucja RP, która w art. 58 ust. 1 wyraźnie statuuje, iż: „każdemu zapewnia się wolność zrzeszania”. Wychodząc zatem z założenia, iż formy partycypacji społecznej określone mocą komentowanej ustawy realizują zagwarantowaną konstytucyjnie wolność zrzeszania się, wydaje się, iż powinny ją realizować także w aspekcie podmiotowym. Zwłaszcza, że zgodnie z konstytucyjną zasadą hierarchicznej struktury systemu źródeł prawa PrStow zajmuje w tej hierarchii pozycję niższą (art. 8 i 87 ust. 1 Konstytucji RP).

Z tego też względu wskazania wymaga, iż obecna regulacja art. 1 PrStow jest sprzeczna z Konstytucją RP (art. 58 ust. 1

Konstytucji RP), prawem międzynarodowym (art. 22 MPPOiP oraz art. 11 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie 4.11.1950 r., Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), a także jest niezgodna ze stanowiskami judykatury Trybunału Sprawiedliwości, który w dniu 29.6.1999 r. w sprawie *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii* (orz. TS z 29.6.1999 r., C-172/98, OSG 2000, Nr 7–8, s. 142–144), zajął podobne stanowisko, słusznie zarzucając belgijskiej ustawie z 25.10.1919 r. o stowarzyszeniach międzynarodowych (tekst w wersji angielskiej: <http://www.uia.org/belgianlaw>; dalej: belgijska ustawa z 1919 r.), iż zawiera ona w art. 1 tej ustawy regulacje mające charakter dyskryminacyjny ze względu na przesłankę narodowości (m.in. belgijska ustawa z 1919 r. w powołanym wyżej przepisie przewidywała przy tworzeniu stowarzyszenia z osobowością prawną wymóg uczestnictwa przynajmniej jednego członka narodowości belgijskiej). Ponadto Trybunał zarzucił Królestwu Belgii naruszenie również art. 26 belgijskiej ustawy z 27.6.1921 r. o stowarzyszeniach non-profit, międzynarodowych stowarzyszeniach non-profit oraz fundacjach [Moniteur belge z 1.7.1921 r. – tekst w wersji francuskiej http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1921062701&table_name=loi, dostęp: 26.7.2019 r.; dalej: belgijska ustawa z 1921 r.], która wymagała, aby co najmniej 3/5 członków stowarzyszenia miało narodowość belgijską. W rezultacie skonstatować należy, iż zarówno art. 1 belgijskiej ustawy z 1919 r., jak i art. 26 belgijskiej ustawy z 1921 r. wymagający obecności belgijskiego członka w zarządzie stowarzyszenia lub istnienia minimalnej i większościowej liczby członków narodowości belgijskiej, w przedmiocie uznania atrybutu osobowości prawnej stowarzyszenia miały charakter dyskryminujący ze względu na przesłankę narodowości (www.eur-lex.europa.eu, dostęp: 28.10.2015 r.).

Podzielając powyższe stanowisko dodać trzeba, iż podnoszone nierzadko argumenty przemawiające za ograniczeniem podmiotowym komentowanej ustawy z uwagi na względy bezpieczeństwa publicznego, także nie można do końca podzielić, gdyż mogą one być równie skutecznie realizowane poprzez zaostrzoną procedurę postępowania rejestracyjnego oraz zastosowania środków nadzoru. Na marginesie warto zauważyć, iż tak restrykcyjne rozp. Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.10.1932 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. Nr 94, poz. 808 ze zm.), w tym wypadku okazało się być znacznie bardziej liberalne,

ponieważ przewidywało zrzeszanie się cudzoziemców na zasadach ogólnych, tzn. mogli się zrzeszać tak jak obywatele polscy (art. 4 PrStow32), a Rada Ministrów, mimo że ww. rozporządzenie przewidywało możliwość wprowadzenia odmiennych zasad dla stowarzyszeń cudzoziemców (art. 4 ust. 2 PrStow32) – nigdy z tego uprawnienia nie skorzystała.

Mając na względzie powyższe, konstytucyjne przyznanie wolności zrzeszania się „każdemu” oznacza, że przysługuje ona nie tylko osobom fizycznym, w tym obywatelom polskim, ale i cudzoziemcom, a także pozostałym podmiotom prawa (tak też m.in. *B. Banaszak, M. Jabłoński*, w: *J. Boć* (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 110; *A. Wróbel*, *Wolność zrzeszania się i wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998, s. 167; *K. Kopaczyńska-Pieczniak*, *Korporacja. Elementy konstrukcji prawnej*, Warszawa 2019, s. 64. Por. też *W. Sokolewicz, K. Wojtyczek*, w: *L. Garlicki, M. Zubik* (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 30–86*, t. 2, Warszawa 2016, Legalis, kom. do art. 58 Konstytucji RP, których zdaniem: „Gwarantowana «każdemu» wolność zrzeszania się może być odnośnie do określonych w ustawie rodzajów zrzeszeń zarezerwowana dla obywateli polskich, jeżeli ograniczenie takie nie jest arbitralne, lecz znajduje uzasadnienie w celach i charakterze danego zrzeszenia, np. w funkcjach ustrojotwórczych partii politycznych”.

Konstatując, na tym tle, można postawić pytanie: czy obecny model form partycypacji społecznej, określony m.in. Prawem o stowarzyszeniach, w aspekcie podmiotowym, to model dostatecznie pojemny, korzystny dla tych, którzy chcą się zrzeszać? Czy też nie chce się odchodzić od pewnej tradycji prawnej, którą utrzymuje ustawa z 25.9.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o stowarzyszeniach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1923)? Wydaje się jednak, że powinna być to kwestia zależna od potrzeb współczesnych form stowarzyszeniowych, właściwych dla nowych form komunikowania się i współdziałania ludzi. Na ile jednak odwaga ustawodawcy (łamiącego nierzadko tradycyjne koncepcje rozumiane także przez pryzmat pewnych utartych w praktyce schematów) znajdzie odzwierciedlenie w przygotowaniu zmiany normy prawnej, pozostaje jak dotąd sprawą otwartą.

8. Dopuszczalność ograniczeń w sferze wolności i praw. W poprzednim brzmieniu ust. 2 komentowanego przepisu miał stanowić **8**

ogólne ramy dla regulacji stwarzającej warunki w zakresie realizacji konstytucyjnie zagwarantowanej wolności zrzeszania się. W aktualnym stanie prawnym dawny przepis ust. 2, przewidujący możliwość ewentualnego ograniczenia tej wolności w zakresie ściśle określonego, zamkniętego katalogu przesłanek, zmodyfikowano. Jednak zmiana przedmiotowej regulacji prowadzi do ograniczania wolności obywateli w zakresie wolności tworzenia i działania stowarzyszeń, w znacznie większym niż dotychczas zakresie. Zapisy art. 1 ust. 2 PrStow nie w pełni korespondowały z dyspozycjami art. 12, 31 ust. 3 i art. 58 Konstytucji RP, które statuują m.in. znacznie szerszy zakres w przedmiocie możliwości ograniczenia konstytucyjnie zagwarantowanej wolności zrzeszania się. Ponadto zauważenia wymaga, iż w okresie gdy tworzone Prawo o stowarzyszeniach obowiązywała jeszcze Konstytucja PRL i co szczególnie zdumiewa, prawo to do dziś nosi wyraźne jej piętno, także w zakresie podnoszonych kwestii.

Regulacja możliwości powoływania stowarzyszeń, a także zasad ich funkcjonowania, choć nie została zawarta jedynie w PrStow, to pewne jej prawne aspekty zostały już, co do zasady, zapisane w samej ustawie zasadniczej. Podkreślenia zwłaszcza w tym kontekście wymaga, iż na wykonywanie tego prawa nie mogą być nałożone ograniczenia inne niż te, które przewidziane są przez akt normatywny rangi ustawy. W aspekcie zaś materialnym ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko wtedy gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawa dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, przy czym ustanowione ograniczenia nie mogą naruszać istoty ograniczanego prawa czy wolności. Egzemplifikacją tego jest niewątpliwie art. 6 ust. 1 PrStow zakazujący tworzenia stowarzyszeń przyjmujących zasadę bezwzględnego posłuszeństwa ich członków wobec władz stowarzyszenia (zob. art. 6 PrStow).

- 9 9. **Stanowisko judykatury.** Podobnie stanowisko zajął TK w uchw. z 24.4.1996 r. (W 14/95, OTK 1996, Nr 2, poz. 14), w której uznał, że wolności obywateli nie mają charakteru absolutnego i mogą podlegać ograniczeniom. Ograniczenia te można jednak ustanawiać tylko w drodze ustawy, a materialna dopuszczalność ustanawiania uzależniona jest od spełnienia pewnych warunków. Po pierwsze, ustawowe ograniczenie wolności może nastąpić tylko wówczas, gdy dopuszczone jest w sposób wyraźny w innych przepisach konstytucyj-

nych bądź gdy konieczne jest zharmonizowanie tej wolności z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi. Po drugie, ustawowe ograniczenia wolności mogą być wprowadzane tylko w niezbędnym zakresie, w razie konieczności i w niezbędnym wymiarze. Innymi słowy, konieczne jest zachowanie proporcji między stopniem ograniczenia wolności jednostki a rangą chronionego interesu publicznego, czyli zakazana jest nadmierna ingerencja państwa w swobodę działania jednostki. Po trzecie, ustawowe ograniczenia wolności muszą być traktowane w kategoriach wyjątków. Po czwarte, ani poszczególne ograniczenia, ani ich suma nie mogą naruszać istoty ograniczanego prawa czy wolności. Realizacja prawa zrzeszania się może być przez państwo uzależniona od spełnienia warunków określonych w ustawie, bądź nawet niedopuszczona z powodu znamion negatywnie określonych przez ustawodawstwo. Tak więc rzeczywiste naruszenie istoty wolności zrzeszania się miałyby miejsce wówczas, gdyby wprowadzone prawnie ograniczenia uniemożliwiłyby całkowicie realizowanie funkcji, jaką ma ona spełnić w porządku prawnym. Istotą tej wolności bowiem jest możliwość tworzenia przez obywateli sformalizowanych więzi organizacyjnych o celach i zadaniach nieregulowanych przez państwo. Wolność ta stanowi o możliwości funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Naruszeniem zaś istoty tej zasady w odniesieniu do określonej kategorii osób byłoby wprowadzenie zakazu zrzeszania się osób w jakiegokolwiek organizacji i w ten sposób sytuowanie ich jako zbiorowości jednostek wyłączonej ze struktur społeczeństwa obywatelskiego. Tak więc można tu wysnuć wniosek, że państwo nie tylko nie może dowolnie ograniczać zrzeszania się, ale także zobowiązane jest likwidować wszelkie bariery i ograniczenia uniemożliwiające pełną jej realizację (zob. post. SA w Warszawie z 24.4.1998 r., I ACa 17/98, OSA/War. 1999, Nr 1, poz. 8).

Z kolei w wyr. z 10.4.2002 r. (K 26/00, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 18) TK rozważał zagadnienie, czy prawo zrzeszania się może w ogóle podlegać ograniczeniu na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, które w tym zakresie stanowią, iż ograniczenia w przedmiocie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób; ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. W ocenie TK systematyka przepisów

Konstytucji RP, poglądy doktryny i dotychczasowe orzecznictwo Trybunału wskazują na możliwość ograniczania praw i wolności konstytucyjnych na warunkach określonych w art. 31 ust. 3, tzn. należy uznać, że przepis ten odnosi się do wszystkich konstytucyjnych wolności i praw, niezależnie od tego, czy przepisy szczegółowe odrębnie określają przesłanki ograniczenia danego prawa i wolności. Tak więc, w świetle orzecznictwa Trybunału, zasada wyrażona w art. 31 ust. 1 Konstytucji RP jest dopełnieniem przepisów, określających poszczególne wolności konstytucyjne, natomiast art. 31 ust. 3 dotyczy innego zagadnienia, mianowicie zakresu dopuszczalnych ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych. Odwołanie się do przewidzianych w tym przepisie kryteriów jest uzasadnione wówczas, gdy zostało ustalone, że w danej sytuacji chodzi o wolność lub prawo podmiotowe mające rangę konstytucyjną. W konkluzji, Trybunał przyjął, że wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z wolności zrzeszania się podlegają ocenie z punktu widzenia kryteriów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz przepisów prawa międzynarodowego.

Powołane orzeczenie TK uprawnia zatem do wskazania, iż nieuzasadnione byłoby twierdzenie, że brak wskazania w konkretnym przepisie przesłanek ograniczenia, oznacza automatycznie zakaz ustawodawczej ingerencji w kształt tych wolności i praw, nadając im absolutny charakter. Brak jakichkolwiek klauzul ograniczających w tych przepisach musi być interpretowany jako odesłanie do art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, będącego samoistną podstawą ograniczenia wszystkich praw i wolności konstytucyjnych. Tak więc wykluczenie dopuszczalności ustanawiania ograniczeń powstanie tylko w sytuacji, gdy Konstytucja RP w sposób wyraźny uzna dane prawo lub wolność za nienaruszalne lub gdy nienaruszalność danego prawa lub wolności wynika z umów międzynarodowych [zob. *L. Garlicki*, Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego), PiP 2001, Nr 10, s. 7–8]. W rezultacie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP pełni rolę uzupełniającą, co nakazuje uwzględnić wszystkie te przesłanki, które nie pokrywają się z regulacją szczegółową, bądź których regulacje te nie wyłączyły w sposób wyraźny. Natomiast brak jakichkolwiek klauzul ograniczających w przepisach rozdziału II Konstytucji RP musi być interpretowany jako odesłanie do art. 31 ust. 3 (por. *L. Garlicki*, Przesłanki ograniczania, s. 8).

10 10. Inne ograniczenia wolności zrzeszania się. Ograniczenia wolności zrzeszania się zawarte zostały również w art. 13 i 58 ust. 2

Konstytucji RP. Należy zauważyć, iż wymienione tam przesłanki odnoszą się przede wszystkim do partii politycznych, choć formalnie organizacje takie jak stowarzyszenia mogą być także oceniane w ich świetle. Zgodnie z art. 13 ustawy zasadniczej zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa. Jak już wyżej wskazano, przepis ten dotyczy w szczególności partii politycznych, ale wymienia też „inne organizacje”, co pozwala wywieść wnioszek, iż zakres podmiotowy treści tego przepisu obejmuje na zasadach tam określonych także stowarzyszenia. Niezależnie od metod, programu i działalności niedopuszczalne jest jednak istnienie stowarzyszenia, które przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa (art. 13 *in fine*).

Kolejne ograniczenia, o których mowa w art. 58 ust. 2 Konstytucji RP, a które powtórzone zostały w ust. 1 komentowanego przepisu, to zgodnie z tymi przepisami zakaz zrzeszenia się tych organizacji, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. Przy czym sankcją dla tych norm jest odmowa rejestracji lub zakaz dalszego działania takiego stowarzyszenia. Wskazane przez ustawodawcę sądy, jako organy uprawnione do tych działań, stanowi – jak się wydaje – najdalej posuniętą gwarancję praworządności i obiektywizmu, z uwagi na rzeczywistą zasadę niezawisłości sędziów i niezależności sądów. W literaturze przedmiotu podnosi się, że przesłanka, jaką stanowi odwołanie się do celu sprzecznego z prawem nasuwać może pewne wątpliwości, z uwagi na fakt, iż prawo – co do zasady – zawsze zakazuje określonych zachowań. A zatem nie ma większej potrzeby wyartykułowania celów i działalności, które są niezgodne z prawem. Podkreśla się też, że obecnie żaden z przepisów ustawy zasadniczej nie określa celów, które są niedozwolone. W rezultacie można stwierdzić, iż w świetle Konstytucji RP wszystkie cele są dopuszczalne, ale realizacja niektórych z nich (np. wprowadzenie niedemokratycznego systemu rządów) może wymagać jedynie jej zmiany. Na tle tej regulacji wskazać można, że Europejska Komisja Praw Człowieka w sprawie *Lavisse* przeciwko *Francji* uznała, iż nie istnieje prawo stowarzyszania się w celu, który jest nielegalny według prawa krajowego, ale powinno istnieć prawo do stowarzyszania

się, aby przeprowadzić kampanię na rzecz zmiany prawa (decyzja EKPC z 5.6.1991 r. w sprawie *Lavisse* przeciwko *Francji*, skarga Nr 14223/88, DR 70/218, s. 234–239, w: *M.A. Nowicki*, Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa, Warszawa 1998, s. 363). Natomiast w wyroku Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 13.2.2003 r. w sprawie *Refah Partisi (Partii Dobrobytu) i inni* przeciwko *Turcji* [wyr. ETPC (Wielkiej Izby) z 13.2.2003 r. w sprawie *Refah Partisi (Partii Dobrobytu) i inni* przeciwko *Turcji* (GC), ECHR 2003-II, skargi Nr 41340/98, 41342/98, 41344/98, Prawa człowieka w Europie, Biul. Pr. 2003, Nr 15, s. 13–15] przyjęto stanowisko, że partia polityczna może prowadzić działalność na rzecz zmiany prawa albo prawnych lub konstytucyjnych struktur państwa, pod warunkiem iż środki osiągnięcia tego celu są pod każdym względem zgodne z prawem i demokratyczne, a proponowana zmiana jest zgodna z podstawowymi zasadami demokracji. W konkluzji uznano, że partia polityczna, której przywódcy podlegają do przemocy lub przedstawiają program polityczny nierespektujący jednej lub wielu reguł demokracji lub zmierzający do zniszczenia demokracji i lekceważenia praw i wolności uznanych w porządku demokratycznym, nie może żądać ochrony na podstawie Konwencji przed karami nałożonymi z tych względów (Prawa Człowieka w Europie, Biul. Pr. 2003, Nr 15, s. 13–15).

Wykładnią wskazanych przepisów zajął się również TK w post. z 7.2.2006 r. (TS 194/05, OTK-B 2006, Nr 5, poz. 216), uznając, że art. 13 Konstytucji RP wyraża ograniczenia sformułowanej w art. 11 i 12 Konstytucji RP zasady pluralizmu. Natomiast rolą art. 13 Konstytucji RP jest wskazanie koniecznych ograniczeń w działaniu partii i innych organizacji. Z przepisu tego nie wynika jednak, że ograniczenia te mają charakter wyłączny. Rozdział I Konstytucji RP wyraża zasady ustrojowe, w tym zasadę pluralizmu, które są następnie konkretyzowane w dalszych przepisach Konstytucji RP. Trudno zatem przyjąć, że zawarte w art. 13 Konstytucji RP wyliczenie dopuszczalnych ograniczeń wolności zrzeszania się ma charakter zamknięty. Konkluzja taka wydaje się być tym bardziej nieuzasadniona, że przyjęcie takie ograniczałaby możliwość różnicowania ograniczeń wolności zrzeszania zrzeszeń o różnym charakterze. Dla określenia dopuszczalnych przesłanek ograniczania wolności zrzeszania się konieczne jest dokonanie wykładni art. 13, 31 ust. 3 i art. 58 ust. 2 Konstytucji RP. Podstawowe znaczenie ma przy tym powoływany

art. 31 ust. 3 Konstytucji RP określający dopuszczalne przesłanki ograniczania konstytucyjnych wolności i praw, na temat którego wielokrotnie wypowiadał się TK w swym orzecznictwie. W przypadku wolności zrzeszania się art. 58 ust. 2 Konstytucji RP ma charakter dopełniający. Ustanowienie tego rodzaju ograniczeń wprost przewiduje art. 58 ust. 3 Konstytucji RP. Upatrywanie dopuszczalności ograniczania wolności zrzeszania się wyłącznie w warunkach wskazanych w art. 13 Konstytucji RP oznaczałoby niemożność ochrony dóbr prawnych, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Trafnie też w post. z 29.4.2005 r. (V CK 506/04, Legalis), Sąd Najwyższy zauważył, „że taka interpretacja prowadziłaby np. do niemożności rozwiązania stowarzyszenia o charakterze przestępczym. Dla ustalenia konstytucyjnie dopuszczalnego zakresu ograniczania wolności zrzeszania się znaczenie ma również sposób sformułowania art. 188 pkt 3 Konstytucji RP”. Wychodząc z założenia, że TK bada zgodność działalności partii politycznych z Konstytucją RP, a nie jedynie z wymogami określonymi w art. 13 Konstytucji RP, trudno też przyjąć, że tylko te wymogi mogą stanowić podstawę delegalizacji partii politycznej.

Z drugiej strony, zauważenia wymaga, iż zakaz naruszania istoty wolności lub praw nie oznacza, że w określonej sytuacji jednostka nie może zostać pozbawiona możliwości korzystania z przysługującego jej prawa. Taka wykładnia zakazu prowadziłaby do absurdalnych z tego tytułu konsekwencji oznaczających np. niemożność rozwiązania zgromadzenia czy też rozwiązania zrzeszenia. Na marginesie warto dodać, że koncepcja „istoty” praw i wolności pojawiła się w orzecznictwie TK, przy inspiracji konstrukcji niemieckich, jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r., mimo braku wyraźnych sformułowań w ówczesnych przepisach konstytucyjnych. Opiera się ona na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności. Wyraźne nawiązanie do tej koncepcji w tekście Konstytucji RP z 1997 r. nadaje jej bezpośrednią podstawę konstytucyjną i nakazuje ją traktować jako istotny punkt odniesienia w zakresie kontroli konstytucyjności ustaw (por. wyr. TK z 12.1.2000 r., P 11/98, OTK 2000, Nr 1, poz. 3 oraz powołane tam orzeczenia TK).

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl