

Wolność zrzeszania się

Człowiek ma „wrodzony pęd do życia zbiorowego”

Cycon¹

1. Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego

Rozważania nad społeczeństwem, obywatelskością, relacjami zachodzącymi między obywatelami a państwem oraz zrzeszaniem się różnych grup społecznych w celu realizacji wspólnych idei prowadzone były już w starożytności². W końcu człowiek jest istotą społeczną i od swoich narodzin po kres życia funkcjonuje w różnego typu grupach, realizując się w ramach nich³. Zdaniem Arystotelesa „państwo jest wspólnotą szczęśliwego życia, obejmującego rodziny i rody, dla celów doskonałego i samowystarczającego bytowania. [...] Stąd właśnie powstały w państwach i powiernictwa, i bractwa, i związki ofiarnicze, i zrzeszenia towarzyskie. Są one tworem przyjaźni, bo przyjaźń jest wówczas, gdy się zamierza współżyć ze sobą”⁴. Akceptację dla tworzenia i funkcjonowania różnego rodzaju form zrzeszeń prezentował również Jean Bodin, pisząc, że odrzucenie wszelkich korporacji i wspólnot oznacza obalenie państwa i uczynienie z niego barbarzyńskiej tyranii⁵.

Wolność zrzeszania się nie była jednak traktowana bezkrytycznie. Przeciwno wszelkiej działalności o charakterze frakcyjnym opowiadał się J.J. Rousseau. Wskazywał, że dla uzyskania właściwego wyrazu woli powszechnej konieczne jest, aby w państwie nie funkcjonowały zrzeszenia reprezentujące interesy częściowe i aby każdy obywatel podejmował rozstrzygnięcia według własnego osądu. Antyzrzeszeniowo nastawieni byli również inni myśliciele epoki, jak: D. Hume, A. Smith, G. Hegel czy J. Madison, którzy zrzeszenia reprezentujące partykularne interesy traktowali jako podmioty mogące zagrozić demokracji⁶.

Liberalna myśl oświeceniowa szczególnie sprzeciw wyrażała przeciwko występowaniu dwóch rodzajów zrzeszeń: partii politycznych oraz grup zrzeszających podmioty mające wspólne interesy gospodarcze. Pierwsze wypaczać miały wolę jednostki, godząc tym samym w demokratyczny proces sprawowania władzy, drugie z kolei traktowane były jako zagrożenie dla idei wolności gospodarowania. Stopniowo jednak sytuacja uległa zmianie⁷. Wpłynęło na to zwiększenie się zadań współczesnego państwa zarówno w płaszczyźnie politycznej, gospodarczej i społecznej, jak i to, że nie udało się, nawet poprzez regulacje prawne, zahamować zjawiska zrzeszania się. Skoro państwu nie udało się procesowi zrzeszania zwalczyć, konieczne stało się stworzenie prawnych ram dla działania różnego rodzaju organizacji. Konstytucje i ustawy zaczęły proklamować coraz częściej tę wolność, aż osiągnęła ona współcześnie powszechny charakter, a w niektórych państwach status zasady konstytucyjnej.

¹ Podaję za: J. Przedąńska, *Spoleczeństwo obywatelskie jako idea filozoficzna*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009, s. 16.

² *Ibidem*, s. 15.

³ P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 589.

⁴ Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, [w:] D. Gromska (tłum.), *Arystoteles. Dzieła wszystkie*, t. V, Warszawa 2000, 1280b.

⁵ J. Bodin, *Sześć ksiąg o Rzeczypospolitej*, Warszawa 1958, s. 332.

⁶ P. Kuczma, *Lobbing w Polsce*, Toruń 2010, s. 137.

⁷ P. Czarny, B. Naleziński, *op. cit.*, s. 590.

Stworzenie „zrębów społeczeństwa obywatelskiego” było jednym z zasadniczych postulatów przyświecających twórcom Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.⁸ Społeczeństwo obywatelskie rozumiane jest jako całość organizacji reprezentujący różne poglądy, interesy i dążenia, które funkcjonują pod różnymi nazwami, jak np. stowarzyszenia, związki, ligi, komitety czy akcje⁹. W społecznej nauce Kościoła Katolickiego z kolei termin ten traktuje się jako całość stosunków i zasobów kulturowych i wspólnotowych, który sprzyja łączeniu i mobilizowaniu różnych grup obywateli „w celu wypracowania wspólnych zamierzeń, aby zaradzić swoim podstawowym potrzebom i bronić słusznych interesów”¹⁰.

2. Wolność zrzeszania się w aktach prawa międzynarodowego

Wolność zrzeszania się stanowi niezbędny element w zasadzie wszelkich katalogów praw i wolności formułowanych w prawie międzynarodowym. Świadczy to o znaczeniu, jakie przywiązuje się do tej wolności i jej podstawowym charakterze. Na gruncie aktów międzynarodowych wolność ta bywa jednak rozmaicie formułowana. Od stylizacji lakonicznych, poprzez bardzo rozbudowane deklaracje.

W sposób negatywny wolność tę ujmuje Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10.12.1948 r., zastrzegając, iż „nikogo nie można zmuszać, aby należał do jakiegoś zrzeszenia” (art. 20 ust. 2).

Na gruncie Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 19.12.1966 r.¹¹ (dalej: MPPOiP) wolność zrzeszania powiązано mocno z prawem do przynależności związkowej. Wskazano tam bowiem, że „każdy ma prawo do swobodnego stowarzyszenia się z innymi, włącznie z prawem do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych w celu ochrony swych interesów”. Pakt dopuszcza jedynie ograniczenia w wykonywaniu tego prawa, które są przewidziane przez ustawę i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób. Możliwe jest ograniczenie tej wolności w odniesieniu do członków sił zbrojnych i policji, ale musi to się odbywać w zgodzie z odpowiednią ustawą (art. 22 ust. 1 i 2).

Podobnie jak powyższy dokument prawo zrzeszania zostało ujęte w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4.11.1950 r.¹² Konwencja ta w odróżnieniu od MPPOiP pozwala na ograniczanie tego prawa dodatkowo w sytuacji, gdy ma to służyć zapobieganiu przestępstwa, a ponadto wobec członków administracji państwowej (art. 11).

Natomiast w obowiązującej regionalnie Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 7.12.2000 r. możliwość swobodnego stowarzyszenia się została ujęta w kategorii „wolności”. Jest to swego rodzaju ewenement, gdyż akty międzynarodowe zazwyczaj posługują się terminem „prawo” na określenie tego przywileju jednostki. Terminologia Karty jest jednak niekonsekwentna, gdyż poza zakwalifikowaniem zrzeszania się w poczet wolności na mocy tytułu II w treści samego art. 12 mówi się o prawie. Zgodnie z jego treścią „każdy ma prawo [...] do swobodnego stowarzyszenia się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich, z którego wynika prawo każdego do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla obrony swoich interesów”. Karta

⁸ M. Jabłoński, *Społeczeństwo obywatelskie – dylematy konstytucyjnoprawne*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *op. cit.*, s. 23.

⁹ M. Bartoszewicz, *Nadzór nad partiami politycznymi w polskim porządku konstytucyjnym*, Warszawa 2006, s. 18–19.

¹⁰ *Kompendium nauki społecznej Kościoła*, Kielce 2005, s. 272–273. Podają za: W. Sokolewicz, *Art. 12*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, s. 11.

¹¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 38, poz. 167.

¹² Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

wspomina dodatkowo o tym, że „partie polityczne na poziomie Unii przyczyniają się do wyrażania woli politycznej jej obywateli”.

Nawiązanie do regulacji o charakterze generalnym, a dokładniej do MPPOiP, można odnaleźć również w obowiązującej regionalnie Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka (Pakt z San José) z 22.11.1969 r. Art. 16 wolność zrzeszania się (tak została określona w tytule jednostki redakcyjnej tekstu) definiuje jako prawo przysługujące każdej osobie „do swobodnego zrzeszania się w celach ideologicznych, religijnych, politycznych, ekonomicznych, pracowniczych, społecznych, kulturalnych, sportowych oraz innych”, jednak ograniczenia w stosowaniu tej wolności są w zasadzie analogiczne do tych, o których stanowi Pakt. Rozszerzenia tej regulacji dokonano wskutek przyjęcia w dniu 17.11.1988 r. Protokołu Dodatkowego do Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka Dotyczącej Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Państwa-strony zapewniły pracownikom prawo do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych według własnego wyboru w celu ochrony i popierania swych interesów. Zezwolono również na tworzenie federacji i konfederacji związkowych działających na poziomie krajowych, jak i międzynarodowym oraz na przystępowanie do już istniejących. Wskazano, wzorem Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, że nikogo nie można zmusić do przynależności związkowej (art. 8).

Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów z 27.06.1981 r. przyznała także każdemu prawo do swobodnego tworzenia stowarzyszeń z innymi, zastrzegając przy tym konieczność podporządkowania się regułom ustanowionym przez ustawodawcę, bez dokładnego ich sprecyzowania (art. 10). Daje to, niestety, szerokie pole do swobodnej interpretacji.

Na prawo do swobodnego tworzenia i przystępowania do związków zawodowych zwraca uwagę Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 19.12.1966 r.¹³ (art. 8), Europejska Karta Socjalna z 18.10.1961 r. (art. 5 – prawo do organizowania się) oraz – w sposób szczególny – Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy (nr 87) dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych z 9.07.1948 r.

Z kolei dopuszczalność pozbawienia prawa zrzeszania się w związkach zawodowych niektórych grup pracowników publicznych przewidziana jest w ratyfikowanej przez Polskę Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 151 wobec pracowników na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się z reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze oraz do pracowników, którzy wykonują obowiązki o wysokim stopniu poufności¹⁴.

W żadnym z wyżej wymienionych aktów międzynarodowych nie zawarto definicji terminu „zrzeszenie”. Można jednak przyjąć, że wszystkie odwołują się do terminologii i znaczenia utrwalonego w doktrynie i orzecznictwie. Przyjmuje się bowiem, że nie każde ugrupowanie tworzone przez pewną liczbę osób jest zrzeszeniem, ale tylko takie, które: 1) działa w celu osiągnięcia wspólnego celu, a ponadto 2) spełnia pewne przesłanki zorganizowania, 3) trwałości i 4) dobrowolności. Zrzeszeniem nie będą natomiast pracownicy zatrudnieni u tego samego pracodawcy, gdyż relacje między nimi nie kształtują się dobrowolnie, a stosunki między pracownikiem a pracodawcą mają charakter zobowiązaniowy¹⁵.

¹³ Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169.

¹⁴ Orzeczenie TK z 12.2.1991 r., K 12/95, OTK 1986-1995/t3/1991/1.

¹⁵ A. Wróbel, *Wolność zrzeszania się i wolność zgromadzeń w świetle art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, [w:] *Szkola praw człowieka. Teksty wykładów*, Warszawa 1996, s. 260.

3. Wolność zrzeszania się w konstytucjach

Prawo zrzeszania się zostało wyrażone po raz pierwszy, i na dodatek nie wprost, w aktach prawnych ustanawiających Stany Zjednoczone Ameryki oraz dokumentach i praktyce Rewolucji Francuskiej z 1789 r.¹⁶ Od tego czasu jednak konstytucje zaczęły normować to prawo jednostki dość powszechnie, co wiązało się przede wszystkim z faktem, że zjawisko zrzeszania się rozpowszechniło się w przestrzeni publicznej¹⁷.

Współczesne konstytucje stanowią o wolności zrzeszania się, bez względu czy są aktami obowiązującymi w reżimach komunistycznych, czy krajach o długoletnich tradycjach demokratycznych. Tytułem przykładu można przytoczyć lakoniczne unormowanie obecne w Konstytucji Chin, gdzie obywatele ChRL korzystają z wolności słowa (art. 35)¹⁸, czy bardziej rozbudowane rozwiązanie szwajcarskie. Konstytucja szwajcarska przyznaje każdemu „prawo do tworzenia stowarzyszeń, przystępowania do stowarzyszeń lub należenia do nich oraz uczestniczenia w działalności stowarzyszeń”, zakazując zmuszania do wstępowania lub należenia do stowarzyszenia (art. 23)¹⁹.

Prawo zrzeszania się było obecne we wszystkich polskich konstytucjach, od czasu uchwalenia w 1921 r. Konstytucji marcowej²⁰. Zagwarantowała ona jednak to prawo nie każdemu, jak czynią to współczesne akty międzynarodowe, lecz wyłącznie obywatelom, wskazując, że mają oni prawo koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń i związków.

Konstytucja kwietniowa z 1935 r. ograniczyła to prawo, stwierdzając, że państwo zapewnia obywatelom możliwość zrzeszeń, jeśli odpowiadają one dobru powszechnemu. W ten sposób w praktyce zanegowano to prawo, gdyż opierając się na tym przepisie, zdelegalizowano m.in. kilka partii²¹.

Rozbudowany treściowo art. 72 Konstytucji PRL z 1952 r. natomiast przyznał obywatelom prawo zrzeszania się w celu rozwoju aktywności politycznej, społecznej, gospodarczej i kulturalnej ludu pracującego miast i wsi. Jednocześnie wskazano dozwolone formy zrzeszeń, tj.: organizacje polityczne, związki zawodowe, zrzeszenia pracujących chłopów, zrzeszenia spółdzielcze, organizacje młodzieżowe, kobiece, sportowe i obronne, stowarzyszenia kulturalne, techniczne, naukowe oraz inne organizacje społeczne ludu pracującego. Konstytucja zakazała natomiast tworzenia i uczestniczenia w takich zrzeszeniach, których cel lub działalność godziły w ustrój polityczny i społeczny albo w porządek prawny PRL. Zakaz ten był w praktyce wykorzystywany do wyeliminowania z życia publicznego wszelkich organizacji, których funkcjonowanie i przedmiot działalności nie odpowiadały ówczesnej władzy.

¹⁶ M. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2005, s. 17.

¹⁷ P. Kuczma, *op. cit.*, s. 137.

¹⁸ W. Lan, M. Dargas (tłum.), *Konstytucja Chińskiej Republiki Ludowej*, Gdańsk 2012, s. 31.

¹⁹ Z. Czeszejko-Sochacki (tłum. i wstęp), *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r.*, Warszawa 2000, s. 47.

²⁰ Zob. J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 37–38.

²¹ „Komunistyczna Partia Polski była zdelegalizowana. Ten sam los spotkał radykalne partie ludowe, np. Niezależną Partię Chłopską. Dyskryminowane były klasowe związki zawodowe i stowarzyszenia. Poddano wreszcie surowym represjom wielu działaczy opozycyjnych partii demokratycznych. Przykładem może tu służyć słynny proces brzeski z 1930 roku”. J. Romul, *Prawo zrzeszania się*, [w:] A. Łopatka (red.), *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1968, s. 95.

4. Wolność zrzeszania się jako prawo podmiotowe

„Wolność zrzeszania się jest źródłem i przesłanką szeregu praw podmiotowych, które wypływając z niej, stanowią gwarancję jej rzeczywistej realizacji przez uprawnione podmioty, przede wszystkim – osoby fizyczne”²². Wśród tych uprawnień należy wymienić prawo do tworzenia nowych zrzeszeń oraz swobodnego przystępowania do już istniejących organizacji i wolności przynależności do stowarzyszenia. Wolność tę można również rozumieć negatywnie jako prawo do bycia niezrzeszonym, czyli wolność od obowiązku do należenia do jakiegokolwiek organizacji. Z tego też względu wobec takich osób zakazane jest – z racji braku przynależności partyjnej, związkowej lub do innego typu zrzeszenia – nakładanie wszelkich sankcji²³.

„Z wolności zrzeszania się nie wynikają żadne roszczenia finansowe pod adresem władz publicznych. Stąd mające uzasadnione podstawy ograniczenia podmiotowe udzielanych dotacji publicznych są dozwolone, o ile nie są sprzeczne z zasadą równości wobec prawa”²⁴.

Wolność zrzeszania się powinno się kwalifikować jako jedno z tzw. praw kolektywnych. Cechą charakterystyczną tego rodzaju praw jest to, iż jednostka, aby móc z tej wolności skorzystać, musi współdziałać w tym celu wspólnie z innymi podmiotami posiadającymi taki sam cel²⁵. Zrzeszenie już z samej nazwy zakłada obecność w nim kilku członków, nie można się przecież zrzeszyć samemu ze sobą. Dlatego jednostce przysługuje jedynie prawo do zainicjowania zrzeszenia, czyli podejmowania działań mających na celu powstanie takiej organizacji. Bardziej prawidłowe byłoby mówienie zatem o wolności obywatela do „współzrzeszania się”²⁶ i kwalifikacja tej wolności jako przysługującej „jednostkom”, a nie „jednostce”.

5. Treść wolności zrzeszania się

Wolność zrzeszania się ma na gruncie Konstytucji RP dualistyczny charakter. Z jednej strony została ona ujęta jako zasada prawna ustroju RP (i był to zabieg celowy ze strony ustrojodawcy) – art. 12, z drugiej zaś nie można jej odmówić znaczenia tradycyjnego, to znaczy rozumienia jej w kategoriach wolności jednostki – art. 58²⁷. Konstytucja wolność tę zaliczyła do praw politycznych. Nie oznacza to oczywiście, że każde zrzeszenie musi stawiać sobie za cel wpływanie na proces polityczny. „Charakter polityczny, bo odpowiadający pewnej politycznej wizji, mianowicie wizji «społeczeństwa obywatelskiego», mają dopiero wszystkie organizacje, w całokształcie działania i w całokształcie ich relacji do instytucji państwowych”²⁸ i stąd wynika właśnie taka kwalifikacja.

Podstawowe znaczenie dla rozumienia tej wolności ma art. 12 Konstytucji. „Wyraża on zasadę udziału obywateli w funkcjonowaniu państwa, poprzez tworzenie różnego rodzaju organizacji i struktur, które umożliwiają obywatelom realizację ich interesów i wyrażania

²² W. Sokolewicz, *Art. 58*, [w:] L. Garlicki (red.), *op. cit.*, s. 16.

²³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 294.

²⁴ P. Czarny, B. Naleziński, *op. cit.*, s. 600.

²⁵ Prawa kolektywne „zakładają, zwłaszcza w sferze ich wykonywania lub korzystania z nich, że między osobami korzystającymi z tych praw istnieje w sensie prawnym, a nie tylko faktycznym – silna więź prawna polegająca na: 1) w zasadzie wspólnym (we wspólnocie z innymi) wykonywaniu tych praw; 2) wykonywaniu tych praw dla ochrony interesów, które są wspólne; oraz 3) dla realizacji celu wspólnego. A. Wróbel, *Art. 11*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych wolności*. Tom I. *Komentarz do artykułów 1–18*, Warszawa 2010, s. 649.

²⁶ *Ibidem*, s. 27.

²⁷ W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 1–2.

²⁸ P. Sarnecki, *Wolność zrzeszania się*, Warszawa 1998, s. 27.

opinii. Jest to zasada społeczeństwa obywatelskiego, pozostająca w ścisłym związku z zasadą pomocniczości, o której mowa we wstępie do Konstytucji, która gwarantuje obywatelom wolność samoorganizowania się w celu formułowania zróżnicowanych programów i tworzenia organizacji (wspólnot) służących ich realizacji. W ramach tej zasady społeczeństwo obywatelskie korzysta z wolności tworzenia organizacji i struktur w wybranej przez siebie formie²⁹.

Współcześnie w państwach demokratycznych działają cztery główne typy organizacji, których przedmiot aktywności odpowiada potrzebom społecznym:

1. partie polityczne zrzeszające obywateli w celu umożliwienia im bezpośredniego udziału w walce o zdobycie władzy w państwie;
2. grupy interesów dążące do ochrony materialnego statusu obywateli (członków). Ich działania prowadzone są w celu zaspokajania potrzeb życiowych swoich członków i ochrony prowadzonej przez nich działalności zarobkowej. W ramach tej kategorii można wymienić związki zawodowe, organizacje pracodawców, związki „wolnych zawodów”, wytwórców określonych produktów i usług;
3. organizacje zakładane przede wszystkim dla uzyskiwania korzyści majątkowych przez swoich członków, np. spółdzielnie, spółki prawa handlowego i cywilnego;
4. stowarzyszenia, w ramach których członkowie bronią swoich potrzeb i dążą do samo-realizacji i rozwoju osobowego we wszystkich wymiarach życia³⁰.

Niektórzy autorzy jednak kwestionują uznanie za realizację wolności zrzeszania się sytuacji, w ramach której jednostki łączą się ze sobą w celu wspólnego prowadzenia działalności prowadzonej na osiągnięcie zysku. Tego typu aktywność kwalifikowana jest już jako przejaw wykonywania wolności działalności gospodarczej³¹.

Wolność zrzeszania się stanowi fundament polskiej Konstytucji i powinna być ona uwzględniana przy interpretacji wszelkich przepisów poświęconym zrzeszeniom. Tymczasem katalog przepisów, które odnoszą się już w samej ustawie zasadniczej do przedmiotowej wolności, jest całkiem spory. Można wręcz powiedzieć, że obok prawa do prywatności i wolności działalności gospodarczej ustawodawca poświęcił wolności zrzeszania się największą uwagę, biorąc pod uwagę kontekst ilościowy unormowań.

Konstytucja jedynie przykładowo wskazuje niektóre rodzaje organizacji społecznych, które stanowią wyraz tej wolności, nie definiując ich jednak, a jedynie określając niekiedy ich charakter. Zaliczyć do nich wypada: partie polityczne (art. 11), związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe rolników, stowarzyszenia i ruchy obywatelskie (art. 12), organizacje pracodawców i organizacje zawodowe (art. 191). Także obowiązujące ustawodawstwo dostarcza przykładów funkcjonowania szczególnych rodzajów zrzeszeń, takich jak np. kluby sportowe i ich związki, izby gospodarcze, organizacje samorządu zawodowego przedsiębiorców, organizacje studenckie, straże pożarne i ich związki czy też Polski Czerwony Krzyż³² oraz spółdzielnie mieszkaniowe³³. Regulacją konstytucyjną można objąć również działalność fundacji. W sferze publicznej funkcjonują także różne organizacje porządowe, w tym ich uprzywilejowana grupa – organizacje pożytku publicznego³⁴. Brak zdefiniowania na gruncie ustawy zasadniczej poszczególnych organizacji, o których mowa w art. 12 Konstytucji, powoduje, że w celu dokonania zaliczenia konkretnej organizacji

²⁹ Uchwała NSA z 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05.

³⁰ P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 12.

³¹ P. Czarny, B. Naleziński, *op. cit.*, s. 596.

³² P. Kuczma, *Prawa człowieka w zarysie*, Polkowice 2012, s. 110.

³³ „W odróżnieniu od poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych, obecnie obowiązująca Konstytucja w żadnym z przepisów nie wspomina wprost o spółdzielczości, ale to nie znaczy, że tworzenie i działalność spółdzielni nie ma wymiaru konstytucyjnego”. Wyrok TK z 29 maja 2009 r., 5/01, OTK ZU 2001/4/87.

³⁴ K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007, s. 168.

(zrzeszenia) do jednej z form wskazanych w tym artykule, konieczne jest odwołanie się do przepisów rangi ustawowej, które precyzują bliżej cechy tych podmiotów³⁵.

Analiza art. 12 Konstytucji pozwala na stwierdzenie, że Konstytucja zakłada różnorodność form, w jakich następuje realizacji wolności zrzeszania się, a wyliczenie konstytucyjne nie jest wyczerpujące. Ponadto możliwe jest wyprowadzenie kilku cech organizacji, które są objęte treścią art. 12:

1. dobrowolność członkostwa, co oznacza także swobodę w zakresie występowania z organizacji;
2. każdej z form organizacyjnych odpowiada zespół norm prawnych określający strukturę zrzeszenia, prawa i obowiązki członków stanowiące o ich organizacyjnej odrębności i samodzielności w wykonywaniu swoich zadań;
3. statuty wyznaczające cele i normujące działalność zrzeszenia muszą być zgodne z celami państwa. Nie mogą zatem godzić w struktury państwowe i obowiązujący ustroj demokratyczny RP;
4. organy zrzeszeń muszą pochodzić z wyborów, których na podstawie demokratycznych zasad dokonują sami członkowie;
5. organy władzy publicznej sprawują kontrolę lub nadzór nad organami poszczególnych zrzeszeń³⁶;
6. organizacje te są zawiązywane dla osiągnięcia wspólnego członkom zamierzenia (celu) za pomocą samodzielnie obranych środków;
7. członkowie organizacji powinni zaakceptować demokratyczny sposób podejmowania decyzji, w związku z czym decyzje przyjęte w taki sposób będą funkcjonować w obiegu prawnym jako podjęte w imieniu całej grupy. Sprzeczna z istotą wolności zrzeszania się byłaby sytuacja, gdy jednostka – po swobodnym przystąpieniu do organizacji – poddała się następnie, w zakresie podejmowanych tam rozstrzygnięć, dominacji jakiejś osoby lub grupy. Wynika z tego zatem konieczność ukształtowania struktury członkowskiej opartej na zasadzie równości³⁷;
8. możliwość podjęcia przez członków swobodnie wyrażonej decyzji o zakończeniu działalności tej organizacji;
9. występowanie stałej więzi organizacyjnej członków, która pozwala ustalić skład ilościowy i personalny zrzeszenia³⁸.

6. Zakres podmiotowy wolności i jej ograniczenia

Pod względem podmiotowym wolność zrzeszania się obejmuje wszelkie osoby fizyczne (obywateli polskich i cudzoziemców) i osoby prawne, zarówno prawa publicznego, jak i prywatnego. W ramach konkretnej organizacji możemy mieć jednak do czynienia z brakiem identycznego traktowania podmiotów indywidualnych oraz podmiotów zbiorowych. Na przykład ustawa Prawo o stowarzyszeniach dopuszcza członkostwo osób prawnych w stowarzyszeniach podlegających sądowej rejestracji, przyznając im jednak status tzw. członków wspierających. Orzecznictwo sądowe sprzed wejścia w życie obowiązującej Konstytucji wskazywało nawet, że ustawodawca nie dopuszcza tworzenia zrzeszeń grupujących na równych zasadach zarówno osoby fizyczne, jak i prawne³⁹.

³⁵ Postanowienie TK z 30.3.1999 r., T 3/99, OTK 2002 nr 1, poz. 15.

³⁶ Uchwała NSA z 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05.

³⁷ P. Czarny, B. Naleziński, *op. cit.*, s. 595.

³⁸ J. Sabiniewicz, *Zakres przedmiotowy prawa zrzeszania się*, [w:], M. Szczepaniak (red.), *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i świecie*, Warszawa 1974, s. 298.

³⁹ Postanowienie SA w Warszawie z 5.5.1994, I ACr 280/94. Zdaniem B. Banaszaka stanowisko to należy jednak uznać – w kontekście brzmienia art. 58 Konstytucji – za nieaktualne. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 295.

Ponadto dopuszczalne jest odmienne traktowanie cudzoziemców, ale jedynie w zakresie przynależności do partii politycznych. Na gruncie art. 11 Konstytucja stanowi o tym, że członkostwo w stronnictwach politycznych rejestrowanych na terytorium RP jest zarezerwowane wyłącznie dla obywateli polskich. W ten sposób dochodzi do pewnego ograniczenia zakresu podmiotowego tej wolności, ale tylko w zakresie wolności zrzeszeniowej prowadzonej w celach politycznych, czyli ukierunkowanej na zdobycie władzy w państwie.

Konstytucja wprowadza pewne ograniczenia dotyczące swobody zrzeszania się, która – mimo że korzysta ze statusu wolności – nie funkcjonuje w sposób absolutny. Ograniczenia w tym zakresie dopuszczają zarówno akty międzynarodowe, jak i normy o randze ustawy. Przykładowo zakaz przynależności do związków zawodowych obejmuje np. sędziów, choć mogą oni osiągać cele społeczne w ramach stowarzyszenia. „Cudzoziemcy nie mający miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mogą wstępować tylko do stowarzyszeń, których statuty taką możliwość przewidują. Małoletni poniżej 16 lat mogą należeć do stowarzyszeń jedynie za zgodą przedstawicieli ustawowych. Nie mają oni prawa (zasadniczo) do udziału w głosowaniu na walnych zebraniach ich członków oraz do korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego do władz stowarzyszenia”⁴⁰.

Wreszcie ustawy szczególne, zgodnie z normami prawnymi wynikającymi z ratyfikowanych przez RP umów międzynarodowych, formułują ograniczenia w przystępowaniu i członkostwie w stowarzyszeniach dla żołnierzy służby czynnej, funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz funkcjonariuszy Policji.

Art. 13 ustawy zasadniczej zakazuje z kolei istnienia partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także takich, 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 członkostwa. Organy rejestrowe – na etapie tworzenia takich zrzeszeń – odmawiają ich rejestracji, gdy powyższe praktyki zaistnieją w czasie funkcjonowania organizacji – dokonują delegalizacji (ograniczenie programowe).

Ograniczenia praw mogą być również wprowadzane na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji, a zatem wyłącznie w akcie rangi ustawowej, 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.

Podsumowując, należy wskazać, że na gruncie ustaw ograniczenia wolności zrzeszania się mogą przybrać zróżnicowany charakter. Niekiedy uzależnia się możliwość tworzenia danego rodzaju zrzeszenia od spełnienia pewnych wymogów przez członka (wiek, obywatelstwo, miejsce zamieszkania, prowadzenie określonej działalności). Innym razem ogranicza się pewnym grupom swobodę w dostępie czy organizowaniu zrzeszeń z uwagi na rodzaj profesji, którą wykonują.

Niektóre formy zrzeszeń pełnią w społeczeństwie obywatelskim na tyle doniosłe funkcje, że ustawodawca wprowadził wobec nich obowiązek rejestracyjny. *Ratio legis* takiego rozwiązania była w tym wypadku ochrona potencjalnych członków przed uczestnictwem w organizacji niespełniającej odpowiednich standardów, a także uporządkowanie sceny zrzeszeniowej pod względem rodzajowym, jak również zapobieżenie podszywaniu się jednych organizacji pod drugie. Organem rejestrowym w tym wypadku jest sąd, który cieszyć się przecież powinien największym zaufaniem społecznym spośród wszystkich organów władzy publicznej. Sądy są ponadto najbardziej zaangażowane w ochronę praw

⁴⁰ K. Complak, *op. cit.*, s. 169–170.

obywatelskich⁴¹. Dzięki rejestracji organizacje uzyskują osobowość prawną i stają się podmiotem praw i obowiązków.

Nie ma jednak zakazu funkcjonowania organizacji bez wpisu do ewidencji. W przypadku partii politycznych ustanowienie takiego zakazu naruszałoby konstytucyjną wolność tworzenia i działalności partii politycznych⁴². Można w związku z tym wyróżnić partie wpisane i niewpisane do ewidencji. Te drugie mogą funkcjonować i brać udział w życiu politycznym legalnie i jawnie, jest to jednak bardzo utrudnione. Wobec braku zdolności prawnej nie mogą otworzyć rachunku bankowego, zawrzeć umowy najmu lokalu pod siedzibę czy zatrudnić pracowników. Ochrona ich nazwy oraz symbolu graficznego jest słabsza od ochrony, jaką posiadają partie zarejestrowane. Co najważniejsze, nie mogą nawet zgłaszać kandydatów w wyborach⁴³. „W odniesieniu do partii nieubiegających się o wpis do ewidencji partii możliwy jest do zaakceptowania pogląd, że państwo nie powinno zbyt szczegółowo ingerować w ich działalność, co nie jest jednak tożsame z brakiem jakiejkolwiek kontroli wobec nich. Wynika ona bowiem z konstytucyjnego nakazu działania metodami demokratycznymi i udziałem takich partii w życiu publicznym”⁴⁴.

Gdy idzie o stowarzyszenia, to sytuacja jest bardzo podobna. Wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego podlegają tylko stowarzyszenia składające się co najmniej z 15 osób fizycznych, działające na podstawie statutu określającego nazwę, siedzibę, teren działania, cele i sposoby ich realizacji, sposób powoływania i utraty członkostwa, rodzaje organów władzy, tryb ich powoływania oraz kompetencje. Natomiast nie podlegają rejestracji stowarzyszenia składające się z minimum 3 osób fizycznych, które działają na podstawie regulaminu. W przeciwieństwie do stowarzyszeń zarejestrowanych nie posiadają osobowości prawnej, a ich członkami nie mogą być osoby prawne.

Konsekwencją występowania ograniczeń w wolności zrzeszania jest instytucja nadzoru nad działalnością zrzeszeń. Podmiotem legitymowanym do nadzorowania tych form partycypacji społecznej są sądy. Ich ingerencja nie ogranicza się jedynie do samego stwierdzenia nieprawidłowości w działaniu danej struktury, ale mieści w sobie kompetencje do władczego oddziaływania na treść i kierunek aktywności przejawianej przez zrzeszenie. Kryterium, uwzględnianym przy podejmowaniu czynności o charakterze nadzorczym, jest legalność (zgodność z prawem) działań realizowanych przez zrzeszenia⁴⁵. Z kolei w przypadku zrzeszeń o charakterze politycznym (partii politycznych) nadzór nad nimi w zakresie zgodności celów i działalności z Konstytucją sprawuje Trybunał Konstytucyjny (dalej też: Trybunał lub TK). „Orzeczenia kompetentnych organów mogą mieć charakter prewencyjny i represyjny. W pierwszym przypadku idzie o odmowę rejestracji w razie stwierdzenia sprzeczności z Konstytucją lub ustawą, natomiast w drugim przypadku chodzi o wskazanie tych działań zrzeszenia, które są sprzeczne z konstytucją lub ustawą i ewentualne zakazanie”⁴⁶.

7. Wolność zrzeszania się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że pomimo umiejscowienia wolności zrzeszania się w Rozdziale II Konstytucji zaopatrzonym podtytułem „Wolności i prawa polityczne”

⁴¹ P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 33.

⁴² M. Zubik, *Glosa do postanowienia SA w Warszawie z 2.06.1999 r., I A Cz 753/99*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 1, s. 7.

⁴³ W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, Lublin 2003, s. 276.

⁴⁴ Uchwała TK z 24 kwietnia 1996 r., W 14/95.

⁴⁵ P. Czarny, B. Naleziński, *op. cit.*, s. 604.

⁴⁶ B. Banaszak, M. Jabłoński, *Art. 58*, [w:] J. Boć (red.), *op. cit.*, s. 110.

to konstytucyjna ochrona zrzeszeń obejmuje i takie, które nie posiadają „politycznego” charakteru. Ponadto art. 12 Konstytucji wyrażający jedną z podstawowych zasad ustrojowych RP obejmuje swym zakresem nie tylko te formy zrzeszeń, które zostały *expressis verbis* wymienione w tym przepisie, ale także „inne dobrowolne zrzeszenia”⁴⁷.

W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny zajmował się najczęściej ustaleniem konstytucyjności ograniczeń w zakresie przynależności do niektórych rodzajów zrzeszeń. Według ustalonego stanowiska Trybunału „wolności obywateli nie mają charakteru absolutnego i mogą podlegać ograniczeniom”, ustanawianych tylko w drodze ustawy. Z tego też względu również „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”⁴⁸.

W sprawie K 26/98 Trybunał Konstytucyjny zajmował się konstytucyjnością przepisu, który zakazywał członkom Sił Zbrojnych przynależności do związków zawodowych. Uznał, że związki zawodowe są zrzeszeniami o politycznym charakterze i z tego względu członkostwo żołnierzy w tego typu organizacjach jest nie do pogodzenia z art. 26 Konstytucji stanowiącym o neutralności Sił Zbrojnych w sprawach politycznych. Art. 26 nie zakazuje w bezwzględny sposób organizowania się żołnierzy w związki zawodowe, tak jak czyni to art. 178 ust. 3 Konstytucji wobec sędziów, lecz powoduje, że ustawodawstwo związkowe miałyby wobec tej kategorii członków bardzo ograniczone zastosowanie. Związki zawodowe żołnierzy nie mogłyby m.in. korzystać z prawa do strajku czy z prawa prowadzenia rokowań z pracodawcą, a te przecież stanowią istotę uprawnień związkowych. „Dopuszczenie przez konstytucję całkowitego zakazu zrzeszania się w związki zawodowe przez żołnierzy zawodowych nie oznacza jednak automatycznego wyłączenia tej kategorii osób spod ochronnego i gwarancyjnego działania konstytucji, jakie przysługuje każdej osobie w zakresie wolności jej przyrodzonych, w tym wolności zrzeszania się w ogóle”. Trybunał dopuścił w związku z tym możliwość organizowania się członków Sił Zbrojnych w ramach stowarzyszeń. „Oznacza to, iż możliwe jest pełne wykorzystanie prawa stowarzyszania się dla ochrony i reprezentacji żołnierzy i ich rodzin”⁴⁹.

Trybunał zajął się również sprawą ograniczenia wolności zrzeszania się wobec pracowników Najwyższej Izby Kontroli. W uzasadnieniu wyroku w sprawie K 42/97 uznał związki zawodowe za *quasi*-partie polityczne. Trybunał przypominał, że pracownicy merytoryczni NIK zobowiązani są do zachowania bezstronności, którego integralnym składnikiem jest apolityczność i brak manifestowania poglądów politycznych w pracy zawodowej. Dlatego też wobec prezesa, dyrektora generalnego, dyrektorów i wicedyrektorów jednostek organizacyjnych ustawowy zakaz prawa zrzeszania się w związkach zawodowych został uzasadniony tym, że osoby te mogą być uznane za prowadzenie polityki zarówno państwa, jak i instytucji. Uznano za zasadne przyznanie pracownikom merytorycznym prawa do koalicji, ograniczonego tylko do jednego, zamkniętego związku zawodowego. Przyznanie im „pełnej wolności koalicji mogłoby, w pewnych wypadkach, prowadzić do niebezpiecznego konfliktu sumienia pomiędzy zawodowymi obowiązkami a politycznymi sympatiami pracownika i bieżącymi potrzebami związku zawodowego.

⁴⁷ Wyrok TK z 29 maja.2001 r., K 5/01, OTK ZU 2001/4/87.

⁴⁸ Uchwała z 24 kwietnia 1996, W 14/95, OTK ZU 1996/2/14.

⁴⁹ „Stowarzyszenie takie nie mogłoby jednak przejmować roli związku zawodowego zarówno w zakresie, w jakim związkom zawodowym przypisane są w polskim porządku prawnym funkcje polityczne – wyłącznie w odniesieniu do żołnierzy zawodowych przez art. 26 konstytucji, jak i innych funkcji stricte politycznych, których spełniać nie mogą również stowarzyszenia zrzeszające żołnierzy zawodowych”. Wyrok TK z 7 marca.2000 r., K 26/98, OTK ZU 2000/2/57.

[...] Pełną swobodę przynależności do związku zawodowego mają natomiast pracownicy Izby, zatrudnieni na stanowiskach administracji i obsługi”⁵⁰.

W innej sprawie TK zwrócił uwagę, że na mocy unormowań ustawowych nie jest dopuszczalne wprowadzanie takich rozwiązań, które narzucałyby dowolne kryteria, od których zależna jest realizacja interesów członków określonego typu organizacji, w konsekwencji prowadzących w praktyce do zaprzeczenia tej wolności⁵¹.

8. Zakończenie

Współcześnie zaobserwować można zjawisko zwiększania się aktywności społeczeństwa obywatelskiego poprzez zrzeszanie się jednostek w ramach grup o różnych celach i formach organizacyjnych. Nasila się również tendencja do przenoszenia na społeczeństwo obywatelskie uprawnień decyzyjnych należących do tej pory do państwa. Część zrzeszeń, mających programowo być apolitycznymi, włącza się niekiedy w działalność polityczną daleko intensywniej niż powołane do tego partie⁵². Powoduje to zacieranie się różnic pomiędzy różnymi organizacjami w realizacji założonych przez nie programowo zadań i celów.

Rzeczywistość potwierdza słuszność afirmacji wolności zrzeszania się w normach Konstytucji. Rolą państwa jest jednak obecnie czuwanie przede wszystkim nad tym, aby organizacje te funkcjonowały w dalszym ciągu pod jego nadzorem i kontrolą i aby w swej działalności kierowały się celami wynikającymi z ustaw. Należy tu podkreślić szczególną rolę sądów, które na podstawie art. 58 ust. 2 i ust. 3 konstytucji uzyskały legitymację do nadzorowania aktywności zrzeszeń i prowadzenia tych czynności przy odwołaniu się do kryterium legalności.

⁵⁰ Wyrok TK z 17 listopada 1998 r., K 42/97, OTK ZU 1998/7/113.

⁵¹ Wyrok TK z 30 marca 2004 r., K 32/03, OTK ZU 2009/7A/110.

⁵² K. Complak, *op. cit.*, s. 166–167.

