

Prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach. Rozważania na kanwie orzecznictwa sądowego

1. Wolność zrzeszania się i sfera publiczna¹

Istotą i kluczem do zrozumienia znaczenia sfery publicznej² w państwie prawa jest wolność każdego obywatela. Relacja ta opiera się na prawnym związku osób fizycznych z aparatem państwa, w którym obywatel ten wyposażony jest w gwarantowane konstytucyjnie prawa i obowiązki. W takim układzie sfera publiczna stanowi przestrzeń, w której obywatelstwo mobilizuje swoje siły dzięki partycypacji i zaangażowaniu, poprzez umiejętne wykorzystanie formalnych oraz materialnych aspektów wynikających z zasad rządów prawa i demokracji.

¹ J. Niczyporuk uznaje, że termin „sfera publiczna” przynależy do terminów prawniczych, aczkolwiek dwa obejmujące go wyrazy istnieją również jako samodzielne terminy prawne. Gdy chodzi o „sferę” w rozumieniu terminu prawnego, to należy jeszcze dodać, że zaliczana jest do terminów ustawowych, bo przykładowo pojawia się na gruncie ustawowym jako część połączenia wyrazowego „sfera zadań publicznych” (zob.: art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1817 z późn. zm.). Co tyczy się wyrazu „publiczna”, to najpierw wypada podkreślić jego stosunkowo częste występowanie w ustawach, lecz wyjątkowo ma jako termin prawny konotacje przestrzenne, co potwierdza przy dopuszczalnej odmianie chociażby połączenie wyrazowe: życie publiczne (zob. art. 3 ust. 2 *in fine* i tytuł rozdziału 2 *in fine* ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim – Dz. U. Nr 90, poz. 999 z późn. zm.). Szerzej zob.: *idem*, *Sfera publiczna*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009, s. 120.

² J. Habermas definiuje sferę publiczną „jako przestrzeń naszego życia społecznego, w której może być formowane coś, co staje się opinią publiczną [...]. Obywatele zachowują się jak ciało publiczne, kiedy w nieograniczony sposób, czyli przy zagwarantowaniu wolności stowarzyszania się i wyrażania opinii, zastanawiają się i dyskutują na temat wspólnych dla nich spraw”. Szerzej zob.: *idem*, *Die Öffentlichkeit Ein Lexikonartikel*, [w:] *Fischer Lexikon: Staat und Politik*, Frankfurt am Main 1964, s. 221. W. Bokajło wskazuje, że sfera publiczna jest „sferą własną” i zasadniczą dziedziną społeczeństwa obywatelskiego. Stanowi podstawową sferę, w której człowiek – obywatel *in actu*, aby zracjonalizować i zmaksymalizować swoje działania, tworzy wspólnoty, związki, zrzeszenia. *Idem*, *Spoleczeństwo obywatelskie: sfera publiczna jako problem teorii demokracji*, [w:] W. Bokajło, K. Dziubka (red.), *Spoleczeństwo obywatelskie*, Wrocław 2001, s. 51. Z kolei K. Dziubka społeczeństwo obywatelskie pojmuje jako takie, w którym występuje cały szereg instytucji oraz spontanicznych organizacji, związków i stowarzyszeń, zrzeszających dobrowolnie obywateli. *Idem*, *Spoleczeństwo obywatelskie*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 1996, s. 373. Natomiast J. Keane, formułuje pojęcie sfery publicznej jako skupiska instytucji, których członkowie uczestniczą przede wszystkim w kompleksie pozapaństwowej aktywności – wytwórczość ekonomiczna i kulturalna, życie gospodarstw domowych i stowarzyszenia – i którzy w ten sposób zachowują i przekształcają swoją tożsamość przez wywieranie wszelkiego rodzaju nacisków i ograniczenie instytucji państwowych. Za: R. Śnieżek, *Spoleczeństwo obywatelskie w teorii krytycznej Jürgena Habermasa*, [w:] W. Bokajło, K. Dziubka (red.), *op. cit.*, s. 190.

W układzie wielowymiarowych i wielowarstwowych płaszczyzn, jakie formują się pomiędzy państwem i jego obywatelami, wyłania się pojęcie społeczeństwa obywatelskiego rozumianego jako aktywność indywidualna, a przede wszystkim zbiorowa. Chodzi tu o pewne postawy, działania i związane z nimi reguły postępowania. Jednym z podstawowych wyznaczników funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w rozwiniętej demokracji jest sieć różnorodnych zrzeszeń, a więc każdego przejawów oddolnego, autonomicznego organizowania się społeczeństwa.

Obecnie zarówno w Polsce, jak i wielu innych krajach świata działa mnóstwo różnorodnych form samoorganizacji społecznej. W literaturze z zakresu polityki społecznej wyróżnia się następujące obszary samoorganizacji obywatelskiej: 1) samorząd terytorialny, 2) ruchy i organizacje nieformalne (subkultury młodzieżowe, komitety obywatelskie, niesformalizowane ruchy społeczne i polityczne itp.), 3) partie polityczne oraz 4) organizacje pozarządowe³. Ostatnie z wymienionych stanowią trzon tzw. trzeciego sektora, którego sens w relacjach obywatel – państwo zawiera się z jednej strony w teorii o zawodności rynku, z drugiej zaś w teorii o zawodności państwa⁴.

Specyfikę trzeciego sektora, jak zauważa J. Blicharz, oddaje dobrze charakterystyka działań ludzkich w ramach trzech sektorów dokonana przez A. Eversa, w świetle której zadaniem pierwszego sektora (państwa) jest organizowanie, przeprowadzanie i finansowanie redystrybucji dóbr dokonywanej w oparciu o ustalone, względnie trwałe i kolektywne kryteria. Zasady działania tego sektora to egalitaryzm i bezpieczeństwo. Z kolei drugi sektor (rynek) poprzez anonimową, nieopartą na głębszych więzach produkcję zaspokaja przede wszystkim potrzeby materialne, wyrażone w pieniądzu. Zasada działania tego sektora jest zysk. Natomiast trzeci sektor, odznaczający się wyraźnie odmiennym stylem organizacyjnym w porównaniu do sektora publicznego (państwowego i samorządowego), jak i przedsiębiorstw prywatnych, dąży do samozabezpieczenia ludzi według kryteriów opartych na osobistych i rzeczywistych ich potrzebach, kierując się zakorzenionymi w świadomości społecznej zasadami i wartościami. Podstawowymi celami działania są dobro wspólne oraz solidaryzm społeczny⁵.

³ P. Gliński, *Bariery samoorganizacji obywatelskiej*, [w:] H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard (red.), *Niepokoje polskie*, Warszawa 2004, s. 227. Zob. też: T. Zbyrad, *Samoorganizacja obywatelska jako sposób realizacji celów polityki społecznej*, [w:] E. Balawajder (red.), *Spoleczeństwo obywatelskie*, Lublin 2007, s. 183-185; J. Blicharz, *Rola i znaczenie organizacji pozarządowych we współczesnym świecie*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3016, „Przegląd Prawa i Administracji” 2007, nr LXXV, s. 7.

⁴ S. Golinowska, *Teoretyczne podstawy działania organizacji pozarządowych*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska, (wybór i opracowanie), *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, Wrocław 2003, s. 63-67, [za:] J. Blicharz, *Sektor pozarządowy w Polsce*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2950, „Przegląd Prawa i Administracji” 2006, nr LXXIV, s. 8.

⁵ A. Evers, *Im Intermediären Bereich – Soziale Träger und Projecte zwischen Haushalt*, „Journal für Sozialforschung” 1990, Jg. 30, Heft 2, [za:] J. Blicharz, *Rola i znaczenie...*, s. 7.

Rozwój obywatelskiego państwa nie może się jednak dokonywać tylko i wyłącznie za sprawą obywateli i tworzonych przezeń zrzeszeń⁶. Ważne przy tym jest, aby państwo, poprzez właściwe określenie swojej doniosłej roli, tworzyło mechanizmy prawne urzeczywistniające potrzeby społeczne i pobudzające nowe inicjatywy, w szczególności ukierunkowane na realizację celów pożytku publicznego⁷.

2. Prawo zrzeszania się w prawie międzynarodowym

Ustawa zasadnicza z 2 kwietnia 1997 r. stanowi, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego⁸. Respektowanie przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego jest nie tylko obowiązkiem konstytucyjnym, ale stanowi

⁶ Zob.: D. Pietrzyk-Reeves, *O potrzebie obywatelskiego państwa. Sfera publiczna i demokracja*, [w:] A. Lisowska, A.W. Jabłoński (red.), *Wizje dobrego państwa. Idee i teorie*, Toruń 2007, s. 69.

⁷ Zgodnie z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze ustawowych zadań publicznych, w zakresie: pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób; 1a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; 1b) udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa; 2) działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym; 3) działalności charytatywnej; 4) podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej; 5) działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego; 5a) działalności na rzecz integracji cudzoziemców; 6) ochrony i promocji zdrowia, w tym działalności leczniczej w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1638); 7) działalności na rzecz osób niepełnosprawnych; 8) promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy; 9) działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn; 10) działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym; 11) działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości; 12) działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej; 13) działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych; 14) nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania; 15) działalności na rzecz dzieci i młodzieży, w tym wypoczynku dzieci i młodzieży; 16) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego; 17) wspierania i upowszechniania kultury fizycznej; 18) ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego; 19) turystyki i krajoznawstwa; 20) porządku i bezpieczeństwa publicznego; 21) obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; 22) upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji; 22a) udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego; 23) ratownictwa i ochrony ludności; 24) pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą; 25) upowszechniania i ochrony praw konsumentów; 26) działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami; 27) promocji i organizacji wolontariatu; 28) pomocy Polonii i Polakom za granicą; 29) działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych; 29a) działalności na rzecz weteranów i weteranów poszkodowanych w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa (Dz. U. poz. 1203); 30) promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą; 31) działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka; 32) przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym; 32a) rewitalizacji; 33) działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 teże ustawy.

⁸ Art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483. Zwana dalej: Konstytucja RP lub ustawa zasadnicza.

jedną z zasad systemu prawnego i ustroju państwa. Jest to przepis o pełnej wartości normatywnej właściwej innym naczelnym zasadom konstytucyjnym⁹. Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny¹⁰ wskazując, iż art. 9 Konstytucji RP jest nie tylko doniosłą deklaracją wobec społeczności międzynarodowej, ale także zobowiązaniem organów państwa, w tym rządu, parlamentu i sądów, do przestrzegania prawa międzynarodowego wiążącego Rzeczpospolitą Polską¹¹. W orzecznictwie TK utrwaliło się ponadto stanowisko, zgodnie z którym prawną konsekwencją art. 9 jest to, iż system prawa obowiązujący na terytorium RP ma charakter wieloskładnikowy. Oznacza to, że na terenie Polski współobowiązują podsystemy regulacji prawnych¹², pochodzące z różnych centrów prawodawczych¹³.

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1948 r., stanowi, że każda osoba ma prawo do spokojnego zgromadzania i stowarzyszania się¹⁴ oraz że nikogo nie można zmusić do należenia do jakiegoś stowarzyszenia¹⁵.

Z kolei dnia 29 grudnia 1977 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej opublikowano Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, przyjęty w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.¹⁶, który w art. 22 stanowi, że każdy ma prawo do swobodnego stowarzyszania się z innymi, włącznie z prawem tworzenia i przystępowania do związków zawodowych w celu ochrony swoich interesów. Podobnie stanowi sporządzona dnia 4 listopada 1950 r. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹⁷, z tym zastrzeżeniem, że dozwala na ograniczanie prawa do stowarzyszania się w sytuacji, gdy ma to służyć zapobieganiu przestępstwa, a ponadto wobec członków administracji państwowej.

Natomiast w obowiązującej regionalnie Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r.¹⁸ możliwość swobodnego stowarzyszania 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 zrzeszenia się w poczet wolności na mocy tytułu II w treści samego art. 12 mówi się

⁹ K. Wójtowicz, *Komentarz do art. 9 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 325-335.

¹⁰ Zwany dalej: Trybunał lub TK.

¹¹ Zob.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2005 r., P 1/05, OTK-A 2005, Nr 4, poz. 42, pkt 5.5.

¹² Zob.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, Nr 5, poz. 49, pkt 2.2.

¹³ K. Wójtowicz, *op. cit.*

¹⁴ Art. 20 ust. 1 Deklaracji.

¹⁵ Art. 20 ust. 2 Deklaracji.

¹⁶ Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

¹⁷ Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

¹⁸ Dz. U. UE C 326/02 z 26.10.2012 r.

o prawie¹⁹. Przepis art. 12 ust. 1 Karty stanowi, że każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania 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.

3. Prawo zrzeszania się w ujęciu Konstytucji RP

Ustawa zasadnicza zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji²⁰. Ponadto, zgodnie z art. 58 ust. 1 Konstytucji RP każdemu zapewnia się wolność zrzeszania. Z powyższych regulacji płynie wniosek, że intencją prawodawcy jest zagwarantowanie obywatelom swobody tworzenia i funkcjonowania stowarzyszeń. Sąd Apelacyjny w Warszawie, w postanowieniu z dnia 24 kwietnia 1998 r. uznał, 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 cofane²¹.

Zauważyć należy, jak podkreśla Ł. Pisarczyk²², że ustrojodawca zdecydował się umieścić cytowany przepis art. 58 w podrozdziale dotyczącym wolności i praw politycznych, co można tłumaczyć ustrojowymi implikacjami zrzeszania się i rolą, jaką dobrowolne zrzeszenia mają do odegrania w organizacji społeczeństwa (które uznaje się za społeczeństwo obywatelskie). Istotne jest, że dzięki tym gwarancjom jednostka może uczestniczyć w życiu publicznym²³. Określone umiejscowienie art. 58 niewątpliwie wpływa na interpretację tego przepisu. Jednak nie powinno prowadzić to do zawężenia wyrażonej w nim normy²⁴. Przede wszystkim wydaje się, że wolność zrzeszania się można zaliczyć do wolności politycznych *sensu largo*. Dlatego ochrony nie należy pozbawiać zrzeszeń, które nie mają charakteru *stricto* politycznego²⁵.

¹⁹ P. Kuczma, *Wolność zrzeszania się*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 312-313.

²⁰ Art. 12 Konstytucji RP.

²¹ „Apelacja. SA Warszawa” 1999, Nr 1, s. c-8, [za:] P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2011, s. 75.

²² Ł. Pisarczyk, *Komentarz do art. 12 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *op. cit.*, s. 364-379.

²³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r., K 1/13, OTK-A 2015, Nr 6, poz. 80.

²⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2009 r., K 64/07, OTK-A 2009, Nr 7, poz. 110.

²⁵ Zob.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 29 maja 2001 r., K 5/01, OTK 2001, Nr 4, poz. 87; 15 lipca 2009 r., K 64/07, OTK-A 2009, Nr 7, poz. 110 oraz 12 stycznia 2012 r., KP 10/09, OTK-A 2012, Nr 1, poz. 4.

Wolność zrzeszania się stanowi fundament polskiego porządku prawnego i powinna być ona uwzględniana przy interpretacji wszelkich przepisów poświęconych 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 gospodarczej ustawodawca poświęcił wolności zrzeszania się największą uwagę, biorąc pod rozwagę kontekst ilościowy unormowań²⁶. Bezsparnie zatem prawo to zajmuje znaczące miejsce w katalogu wszystkich praw i wolności konstytucyjnych.

4. Stowarzyszenie jako organizacja pozarządowa

Podstawową normą funkcjonującą w demokratycznym państwie jest zasada pomocniczości (łac. *subsidiūm* – pomoc, oparcie, podpora, ochrona) realizowana przez organizacje pozarządowe. Zasada pomocniczości (subsydiarności) zakłada takie zorganizowanie państwa, w którym kompetencje i zdolność do działania są przypisane w pierwszej kolejności zorganizowanym grupom społecznym. W przypadku gdy działania tych grup społecznych okazują się niewystarczające, w drugiej kolejności kompetencje te przechodzą na bardziej złożone instancje wyższe (samorządowe), by wreszcie – jeżeli żadna instancja społeczna lub samorządowa nie jest skuteczna – przejście w ręce państwa²⁷. „Zasada ta znajduje zastosowanie w określonej rzeczywistości normatywnej zarówno w sferze rozdziału kompetencji podmiotów prawa publicznego, jak i w odniesieniu do sposobów realizacji zadań publicznych. [...] Można powiedzieć, iż subsydiarność jest konstytucyjną dyrektywą dla ustawodawcy zwykłego w zakresie tworzenia warunków instytucjonalnych form organizacji pozarządowych (jako podstawowych instytucji społeczeństwa obywatelskiego) oraz kreowania współpracy tych podmiotów z organami administracji publicznej, ich udziału w wykonywaniu zadań administracji publicznej”²⁸.

Definicja legalna organizacji pozarządowych zawarta jest w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zgodnie którą organizacjami pozarządowymi są niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi

²⁶ P. Kuczma, *op. cit.*, s. 316.

²⁷ M. Halszka-Kurleto, *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*, Warszawa 2008, s. 36-37.

²⁸ J. Blicharz, *Znaczenie zasady subsydiarności w kontekście przekazywania wykonywania zadań administracji publicznej organizacjom pozarządowym*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3017, „Przegląd Prawa i Administracji” 2007, Nr LXXVI, s. 7-8.

osobami prawnymi. Ponadto ustawodawca za organizacje pozarządowe uznaje także niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia²⁹.

5. Definicja legalna stowarzyszenia

Kluczową formą realizacji wolności zrzeszania się są niewątpliwie stowarzyszenia. Ich tworzenie i funkcjonowanie regulują przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach³⁰.

W ujęciu encyklopedycznym stowarzyszeniem nazywać będziemy dobrowolne i trwale zrzeszenie osób, o celach niezarobkowych, samodzielnie określające swoje programy i strukturę; wyjątkowo może prowadzić działalność gospodarczą, przeznaczając dochód na cele statutowe, z wyłączeniem członków stowarzyszenia³¹. Z kolei, zgodnie z definicją słownikową³², przez stowarzyszenie rozumie się dobrowolny związek grupy osób zorganizowany dla osiągnięcia jakichś celów, zajmujący się jakąś działalnością. W najszerszym znaczeniu przez stowarzyszenie rozumie się dobrowolne zrzeszenie ludzi w formie organizacji dla osiągnięcia wspólnymi siłami i środkami określonego celu³³.

Ustawowa definicja stowarzyszenia zawiera się w art. 2 ust. 1 Prawa o stowarzyszeniach, zgodnie z którą stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych. Z komentowanego przepisu wynika tylko, że stowarzyszenie jest rodzajem zrzeszenia³⁴, którego atrybuty (takie jak: dobrowolność, samorządność, trwałość, niezarobkowe cele) wskazane zostały w art. 1 tejże ustawy. Pojęcie to, jak twierdzi E. Hadrowicz, zostało zdefiniowane na gruncie socjologii. W tym znaczeniu zrzeszenie określane jest poprzez przeciwstawianie pojęciu wspólnoty, którym to pojęciem określa się takie grupy społeczne jak rodzina, grupa etniczna, społeczność lokalna czy naród³⁵. Zarówno wspólnota, jak i zrzeszenie są grupami społecznymi.

²⁹ Art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

³⁰ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. z 2017 r., poz. 210. Zwana dalej: prawo o stowarzyszeniach. Za: Ł. Pisarczyk, *Komentarz do art. 58 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *op. cit.*, s. 1378.

³¹ *Nowa Encyklopedia Powszechna PWN*, t. 6, Warszawa 1996, s. 62.

³² *Mały Słownik Języka Polskiego*, Warszawa 1968, s. 780. Podobną definicję odnajdujemy w *Słowniku Języka Polskiego*, t. 8, Warszawa 1964, s. 786 oraz *Małej Encyklopedii PWN*, Warszawa 1995, s. 835.

³³ J. Czerwiński, *Stowarzyszenia*, [w:] Z. Cybichowski (red.), *Encyklopedia Podręczna Prawa Publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, t. 2, Warszawa 1930, s. 993, [za:] P. Suski, *op. cit.*, Warszawa 2011, s. 47.

³⁴ Prawodawca nie zawarł w ustawie definicji „zrzeszenia”. Nie została sformułowana definicja legalna w innych aktach prawa powszechnie obowiązującego.

³⁵ F. Tönnies, *Wspólnota i stowarzyszenie. Rozprawa o komunizmie i socjalizmie jako empirycznych formach kultury*, Warszawa 2008, s. 34 i n. Autor ten w literaturze socjologicznej po raz pierwszy wprowadził

Wspólnota jest zbiorowością, której członkowie żyją w pewnym przestrzennym skupieniu i łączy je jakaś trwała więź duchowa. Co nie stanowi przesłanki koniecznej w odniesieniu do zrzeszeń, które wykazują w tym zakresie skupienie społeczne, wyrażające się przede wszystkim we wspólności postaw, zachowań i działań wynikających najczęściej z realizacji wspólnego celu grupowego. Każde zrzeszenie jest nie tylko grupą społeczną, ale też grupą celową. Powstaje po to, by realizować określony cel wyznaczany przez zrzeszających się. Jego osiągnięcie ma służyć zaspokajaniu określonych potrzeb osób zrzeszających się, choć może służyć także szerszej społeczności. Z kolei wspólnota określonego celu nie ma, z uwagi na fakt, iż swoim zakresem działań obejmuje stosunkowo szeroki wachlarz stosunków społecznych, w których uczestniczą jej członkowie. Wewnątrz wspólnoty może zatem zamykać się całe życie jednostki. W zrzeszeniu natomiast jednostka uczestniczy tylko częścią swoich spraw. Ponadto każda wspólnota jest zasadniczo grupą o genezie naturalnej, zrzeszenie zaś grupą o genezie konwencjonalnej³⁶.

Analizowany przepis zawiera trzy istotne cechy kształtujące treść oraz sens legalnej definicji stowarzyszenia. Po pierwsze, dobrowolność, która rozumiana jest jako swoboda i niezależność inicjatywy powstania oraz funkcjonowania. Oznacza brak obowiązku prawnego w zakresie założenia stowarzyszenia, a także należenia do tej organizacji społecznej³⁷. Logiczną konsekwencją wolności w zakresie inicjatywy założenia jest dobrowolność rozwiązywania stowarzyszenia. Idąc dalej, kolejnym przejawem dobrowolności jest swoboda udziału w stowarzyszeniu. Wprost wyraża to art. 6 ust. 2 Prawa o stowarzyszeniach, według którego nikogo nie wolno zmuszać do udziału w stowarzyszeniu lub ograniczać jego prawa do wystąpienia ze stowarzyszenia³⁸.

Po drugie, samorządność³⁹ stowarzyszeń oznacza swobodę w kształtowaniu struktury organizacyjnej, określania kryterium członkostwa, wyznaczania sobie zadań,

tytułowy podział na wspólnotę i stowarzyszenie, który stał się kanonem wiedzy z zakresu teorii społecznej. Za: E. Hadrowicz, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 31-34.

³⁶ E. Hadrowicz, *op. cit.*

³⁷ Zob.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2012 r., Kp 10/09, OTK-A 2012, Nr 1, poz. 4.

³⁸ P. Suski, *op. cit.*, s. 50. Zob.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2001 r., K. 5/01, OTK 2001, Nr 4, poz. 87.

³⁹ W postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 1990 r., I PRZ 5/90 wskazano, że sąd rejestrowy nie może kwestionować postanowień statutu związku zawodowego z tego powodu, że jego zdaniem wcześniejsze postanowienia statutu są pod względem formalnym i merytorycznym trafniejsze, czy też bardziej racjonalne lub praktyczne. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 10 listopada 1980 r., I PR 82/80, w sprawie o zarejestrowanie NSZZ „Solidarność”. Powołując się na samorządność i niezależność związków zawodowych, za niedopuszczalne uznał ingerowanie w treść statutu i wprowadzanie do niego zmian wbrew woli wnoszących i zarejestrowanie. Orzeczenia te można w pełni odnieść do stowarzyszeń. Tak: P. Suski, *op. cit.*, s. 51; L. Wiśniewski, *Wolność zrzeszania się obywateli według prawa o stowarzyszeniach z 1989 r.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990, nr 1, s. 35-36; W. Formański, *Meandry legalizacji NSZZ „Solidarność”*, Pelplin 1996, s. 77-93.

przyjmowania dowolnych metod funkcjonowania, w intensywności podejmowanej działalności, w obsadzaniu przez konkretne osoby stanowisk we władzach czy wreszcie w podejmowaniu decyzji o rozwiązaniu. Samorządność stowarzyszeń polega w istocie na tym, co art. 2 ust. 2 ustawy⁴⁰ określa jako ich samodzielność⁴¹.

Po trzecie, trwałość jego celów. Założeniem jest istnienie stowarzyszenia w odezwaniu od egzystencji poszczególnych członków. Stowarzyszenie ma „przeżyć” założycieli i obejmować w swym składzie osobowym coraz to nowe osoby. Ze względu na to, że cel stowarzyszenia ma pozostawać trwały, nie można uznać za stowarzyszenia tworów o przeważających cechach przejściowych, przemijających, np. komitetów, zgromadzeń. W stowarzyszeniu członkowie przez cały czas swej przynależności są powiązani między sobą i ze stowarzyszeniem w granicach, w jakich jest to konieczne dla realizacji celu stowarzyszenia⁴². Trwałości stowarzyszenia nie można utożsamiać z czasem jego trwania. Stowarzyszenie nie traci cechy trwałości, chociaż zostało utworzone na pewien z góry określony czas⁴³.

Po czwarte, niezarobkowe cele działalności stowarzyszeń najbardziej odróżniają je od rozmaitych organizacji gospodarczych, których byt regulowany jest przez prawo cywilne i prawo handlowe. Nie oznacza to jednak, że stowarzyszenia nie mogą prowadzić działalności gospodarczej przynoszącej zyski, przeciwnie, możliwość taką dopuszcza art. 34 Prawa o stowarzyszeniach⁴⁴. Niemniej jednak w ocenie Sądu Najwyższego nie jest dopuszczalny podział dochodu między członków także wówczas, gdy są oni pracownikami stowarzyszenia⁴⁵.

⁴⁰ Zgodnie z art. 2 ust. 2 Prawa o stowarzyszeniach, stowarzyszenie samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności.

⁴¹ P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 28.

⁴² J.S. Langrod, *Polskie prawo o stowarzyszeniach. Uwagi krytyczne*, Kraków 1934, s. 41. W uzasadnieniu wyroku z dnia 10 listopada 2004 r., Kp 1/04, OTK-A ZU 2004, nr 10, poz. 105, Trybunał Konstytucyjny wyodrębnił cechy odróżniające wolność zgromadzeń od wolności stowarzyszania się. Wskazał, że zgromadzenie publiczne ma charakter okazjonalny, w odróżnieniu od stowarzyszenia, które zakłada istnienie względnie trwałych relacji między jego członkami; zgromadzenie nie tworzy w efekcie żadnej trwałej więzi między jego uczestnikami. W odróżnieniu od wolności stowarzyszania się, ale także od wszelkich zgromadzeń czy zebrań o charakterze prywatnym, gdzie ustalenie tożsamości osoby uczestniczącej jest czymś oczywistym lub co najmniej czymś w pełni dopuszczalnym i możliwym, uczestnictwo w zgromadzeniu publicznym nie jest określone imiennie, jest anonimowe, podczas gdy uczestnictwo w zebraniu prywatnym jest nominatywne i osobiste. Za: P. Suski, *op. cit.*, s. 52.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Zgodnie z art. 34 Prawa o stowarzyszeniach, stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą według zasad określonych w odrębnych przepisach. Dochód z działalności gospodarczej stowarzyszenia służy realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału jego członków.

⁴⁵ Zob.: uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 1990 r., III PZP 59/89; postanowienie Sądu Najwyższego z 19 czerwca 1996 r., III CZP 66/96.

6. Realizacja prawa zrzeszania się w stowarzyszeniach – uwagi ogólne

Obywatele polscy realizują prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach zgodnie z przepisami Konstytucji oraz porządkiem prawnym określonym w ustawach⁴⁶. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wolność zrzeszania, w tym poprzez uczestnictwo w zakładaniu lub wykonywaniu zadań statutowych stowarzyszeń, „zagwarantowana w art. 58 Konstytucji RP oznacza swobodę tworzenia przez obywateli różnego rodzaju zrzeszeń obywatelskich⁴⁷”.

Przepis art. 1 ust. 1 Prawa o stowarzyszeniach przypomina, że źródłem realizacji analizowanego publicznego prawa podmiotowego jest przede wszystkim ustawa zasadnicza, ale także postanowienia ustawy, które poprzez zakres unormowania, a także cele, doprecyzowują postanowienia konstytucyjne. Warto zauważyć, że w orzecznictwie sądowym z okresu poprzedzającego aktualną ustawę podstawową wskazywano, że prawo tworzenia stowarzyszeń obejmuje bezsprzecznie li tylko osoby fizyczne⁴⁸. W świetle zaś obowiązującego art. 58 Konstytucji RP stanowisko takie należy jednak uznać za nieaktualne. Skoro kwestia dotycząca zrzeszeń osób prawnych, a obecnie również i ułomnych osób prawnych nie jest uregulowana w Konstytucji RP, to nie można także i tym podmiotom odmówić powoływania się na art. 58⁴⁹. Podobnie wypowiada się P. Kuczma, który dodaje, że w ramach konkretnej organizacji możemy mieć jednak do czynienia z brakiem identycznego traktowania podmiotów indywidualnych oraz podmiotów zbiorowych. Ustawa Prawo o stowarzyszeniach dopuszcza bowiem członkostwo osób prawnych w stowarzyszeniach podlegających sądowej rejestracji, przyznając im jednak status tzw. członków wspierających⁵⁰.

Realizacja prawa do zrzeszania się w stowarzyszeniach niewątpliwie będzie podlegać ograniczeniom. Jednoznaczne stanowisko w tej materii przedstawiono w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2002 r.⁵¹, który 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

⁴⁶ Art. 1 ust. 1 Prawa o stowarzyszeniach.

⁴⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 12.

⁴⁸ Zgodnie z art. 3 ust. 1 Prawa o stowarzyszeniach prawo tworzenia stowarzyszeń przysługuje obywatelom polskim mającym pełną zdolność do czynności prawnych i niepozbawionym praw publicznych. Z kolei odnośnie do osób nie posiadających obywatelstwa polskiego art. 4 ust. 1 te same ustawy stanowi, że cudzoziemcy mający miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mogą zrzeszać się w stowarzyszeniach, zgodnie z przepisami obowiązującymi obywateli polskich.

⁴⁹ E. Hadrowicz, *op. cit.*, s. 11-12. Por.: postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 5 maja 1994 r., I ACr 280/94.

⁵⁰ P. Kuczma, *op. cit.*, s. 317.

⁵¹ K 26/00, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 18.

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 Trybunału systematyka przepisów Konstytucji RP poglądy doktryny i dotychczasowe orzecznictwo wskazują na możliwość ograniczania praw i wolności konstytucyjnych na warunkach określonych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Trybunał przyjął, że wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z wolności zrzeszania się podlegają ocenie z punktu widzenia kryteriów określonych we wskazanym przepisie oraz aktach prawa międzynarodowego⁵².

Trybunał Konstytucyjny stwierdził także, że realizacja wolności zrzeszeń i inne „wolności obywateli nie mają charakteru absolutnego i mogą podlegać ograniczeniom” ustanawianym 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”⁵³.

7. Podsumowanie

Z punktu widzenia zapisów konstytucyjnych, a także regulacji ustawowej stwierdzić należy, że prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach ma charakter otwarty. Aktualne stanowisko doktryny, jak i bogate orzecznictwo sądowe dotyczące przedmiotowego zagadnienia, realizowanego poprzez organizowanie i uczestniczenie w dopuszczanych ustawowo formach stowarzyszeń, potwierdza tezę o zasadności poszerzania uprawnień oraz możliwości podmiotów trzeciego sektora we współuczestniczeniu w procesie decyzyjnym w sprawach należących dotychczas do pierwszego sektora.

⁵² Szerzej: E. Hadrowicz, *op. cit.*, s. 15-16.

⁵³ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24kwietnia 1996 r., W 14/95, OTK ZU 1996/2/14. Za: P. Kuczma, *op. cit.*, s. 320.

