

Status organizacji pozarządowych w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

1. Wprowadzenie

W sensie mocnym społeczeństwo obywatelskie istnieje jednak dopiero tam, gdzie obok tych różnorodnych stowarzyszeń – lub dzięki ich konfiguracji – społeczeństwo może funkcjonować jako całość poza domeną państwa. Mam tu na myśli sposoby, dzięki którym społeczeństwo może działać – lub generować czy też podtrzymywać pewien stan – bez udziału rządu.

Charles Taylor¹

Twierdzenie, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (dalej: Konstytucja RP, ustawa zasadnicza)² to najważniejszy akt prawny, o podstawowym znaczeniu dla ładu ustrojowo-społeczno-gospodarczego państwa³, o szczególnej, najwyższej mocy prawnej i o szczególnym, utrudnionym trybie zmiany, od dawna jest w pełni akceptowane w polskiej literaturze nauki prawa konstytucyjnego⁴. W doktrynie powołanej, jeszcze w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, S. Rozmaryn dokonał usystematyzowania wielu przesłanek składających się na to twierdzenie. Wskazał, iż oznacza to szczególną formę ustanowienia i uchylecia Konstytucji, szczególnie ważną

¹ C. Taylor, *Polityka liberalna a sfera publiczna*, [w:] *Społeczeństwo liberalne*, Warszawa 2007, s. 21 podaję za A. Turską, *Państwo społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] J. Majchrowski (red.), *Państwo, prawo, polityka w przestrzeni konstytucyjnej*, s. 155.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483; obwieszczenie prezesa Rady Ministrów z dnia 26 marca 2001 r. o sprostowaniu błędów, Dz. U. Nr 28, poz. 319; ustawa z dnia 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 200, poz. 1471, oraz ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 114, poz. 946.

³ Zob. np. B. Zdziennicki, *Aksjologia Konstytucji RP*, [w:] J. Kuciński (red.), *Piętnaście lat Konstytucji RP z 1997 r. Inspiracje, uregulowania, trwałość*, Warszawa 2012, s. 67 i n.

⁴ Zob. np. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 44 i n. Por. także R. Puchta, *Czy Konstytucja wymaga naprawy? O propozycjach zmian ustawy zasadniczej*, [w:] M. Zubik (red.), *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2012, s. 225 i n. Zob. także J. Podkowiak, *Zasada nadrzędności Konstytucji a wspólnotowy porządek prawny*, [w:] K. Górka, T. Litwin (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Próba oceny i podsumowania z perspektywy dziesięciolecia stosowania. Zbiór materiałów z ogólnopolskiej konferencji naukowej, Kraków 30–31 marca 2007 r.*, Kraków 2008, s. 44 i n.

materię normowania i szczególną moc obowiązująca⁵. Konstytucja jest także aktem regulującym wzajemne relacje prawa i innych systemów normatywnych istniejących w państwie. Bez wątpienia, Konstytucje różnią się od innych aktów normatywnych wieloma cechami formalnymi oraz specyfiką treści. Do tych cech formalnych zalicza się:

- 1) bezpośrednie obowiązujące,
- 2) specjalna nazwa,
- 3) najwyższa moc prawna postanowień (i system jej ochrony),
- 4) specyficzny układ treści całej konstytucji i jej części składowych,
- 5) specjalny tryb uchwalania i zmiany⁶.

Dodatkowo, zakres spraw regulowanych przez Konstytucję ma we współczesnych państwach demokratycznych – przy widocznym zróżnicowaniu – charakter uniwersalny. Mam tu na myśli fakt, że Konstytucje tych państw normują zazwyczaj całokształt kwestii ustrojowych (konstytucje pełne). Tym samym, oznacza to kształtowanie treści Konstytucji wokół zwłaszcza trzech grup zagadnień. Po pierwsze – podstawowych zasad ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa; po drugie – statusu prawnego jednostki w państwie; po trzecie – ustroju władz państwowych (naczelnych, a często także terenowych)⁷.

Tytuł pracy wyraźnie wskazuje, iż przedmiotem analizy prawnej będą te postanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. w zakresie dotyczącym statusu organizacji pozarządowych w polskim prawie konstytucyjnym⁸. Nadto wspomnę o regulacji wolności zgromadzania się i stowarzyszania się przewidzianej

⁵ Zob. A. Jamróz, *Konstytucja jako najwyższy akt prawny. Kilka refleksji*, [w:] M. Kudeja (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, Katowice 1999, s. 39 i n. oraz przywołana tam literatura.

⁶ Zob. A. Bałaban, *Polskie problemy ustrojowe (Konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka)*, Kraków 2003, s. 21 i n. Por. także J. Kuciński, [w:] J. Kuciński, W. J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2012, s. 17 i n.

⁷ Szerzej J. Kuciński, [w:] J. Kuciński, W. J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 18 i n.

⁸ Szerzej na temat organizacji pozarządowych patrz np. Z. Lasocik (red.), *Razem łatwiej. Stowarzyszenia i fundacje. Tworzenie, kierowanie, rozwój*, Warszawa 1992; E. Leś, *Organizacje obywatelskie w Europie Środkowo-Wschodniej. Od małych enklaw wolności ku społeczeństwu obywatelskiemu*, Waszyngton 1994; A. Pacewicz (red.), *Kształcenie obywatelskie. Materiały pomocnicze*, Warszawa 1995; G. Czubek (red.), *Międzynarodowa działalność polskich organizacji pozarządowych*, Warszawa 2002.

Organizacje pozarządowe – prywatne organizacje nienastawione na osiągnięcie zysku, a na realizację jakiegoś celu społecznego. W Polsce organizacja pozarządowa może mieć postać m.in. stowarzyszenia lub fundacji. Do organizacji pozarządowych nie zalicza się partii politycznych. Wiele organizacji pozarządowych w ramach swojej specjalizacji udziela także porad obywatelskich, prawnych, współpracuje z profesjonalnymi prawnikami. Istnieją na przykład wyspecjalizowane organizacje zajmujące się ochroną praw dzieci, kobiet, samotnych ojców, ofiar przestępstw, ofiar błędów lekarskich, konsumentów i wiele innych, zob. Ł. Bojarski, *Dostępność nieodpłatnej pomocy prawnej. Raport z monitoringu*, Warszawa 2003, s. 20–21.

w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r. (weszła w życie 8 września 1953 r.)⁹.

Na wstępie czynionych rozważań warto podkreślić, iż Konstytucja RP z 1997 r. w żadnym z 243 artykułów skonkretyzowanych w XIII Rozdziałach¹⁰, w tym Preambule nie posługuje się pojęciem „organizacja pozarządowa”¹¹. Fakt ten wydaje się mieć znaczenie w tym aspekcie, że jednocześnie w przepisach tego najwyższego rangą aktu w polskim systemie prawa zastosowanie znalazło sformułowanie „organizacja społeczna”¹². Organizacja społeczna oznacza w socjologii każdą zorganizowaną grupę osób, działających dla osiągnięcia wspólnego celu (np. rodzina, partia polityczna, społeczeństwo). Z kolei w naukach prawnych (zwłaszcza w prawie administracyjnym) pojęcie to używane jest w węższym znaczeniu i odnosi się wyłącznie do tzw. organizacji pozarządowych, tj. dobrowolnych, prywatnych, sformalizowanych zrzeszeń osób fizycznych, które działają w sposób zorganizowany dla osiągnięcia wspólnego celu niegospodarczego (publicznego) i najczęściej mają osobowość prawną. Co więcej, organizacjami społecznymi w tym znaczeniu nie są osoby prawne typu zakładowego (np. fundacje¹³), organizacje jednostek samorządu terytorialnego oraz rodzinne i osobiste związki międzyludzkie (rodzina, małżeństwo, konkubinaty itd.)¹⁴. Wskazać przy tym należy, iż w Konstytucji RP wymienione są następujące rodzaje organizacji społecznych:

⁹ Europejska Konwencja Praw Człowieka – sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r. (weszła w życie 8 września 1953 r.), jest prawdziwą konstytucyjną kartą podstawowych, cywilnych i politycznych, praw i wolności dla krajów skupionych w Radzie Europy. Obecnie Rada Europy zrzesza 47 państw europejskich, co sprawia, że jest jedyną organizacją o paneuropejskim charakterze (szerzej www.strasbourg.msz.gov.pl/pl/o_re/panstwa_czlonkowskie/ (dostęp: 4.08.2014)).

Dokument ten stanowi wspólną wartość europejskich demokracji. Tworzy w istocie zespół kryteriów, którym powinny odpowiadać systemy polityczne, aby można było je uznać za prawdziwie demokratyczne, szerzej M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Kraków 2002, s. 17 i n.

¹⁰ Konstytucja RP z 1997 r. – Rozdział I. Rzeczpospolita; Rozdział II. Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela; Rozdział III. Źródła prawa; Rozdział IV. Sejm i Senat; Rozdział V. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej; Rozdział VI. Rada Ministrów i administracja rządowa; Rozdział VII. Samorząd terytorialny; Rozdział VIII. Sądy i Trybunały; Rozdział IX. Organy kontroli państwowej i ochrony prawa; Rozdział X. Finanse publiczne; Rozdział XII. Stany nadzwyczajne; Rozdział XIII. Przepisy przejściowe i końcowe.

¹¹ Por. np. D. Siegel, J. Yancey, *Odrodzenie społeczeństwa obywatelskiego. Rozwój sektora organizacji pozarządowych w Europie Środkowo-Wschodniej a rola pomocy zachodniej*, New York 1992.

¹² Patrz szerzej P. Kledzik, *Działalność organizacji pozarządowych na rzecz realizacji celów publicznych. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2013, s. 23 i n.

¹³ Zob. np. H. Izdebski, *Fundacje i stowarzyszenia. Teksty i objaśnienia ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień prowadzenia działalności gospodarczej*, Warszawa 1995.

¹⁴ Zob. A. Cieleń, [w:] W. Skrzydło, W. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 328 i n.

- 1) partie polityczne¹⁵ (art. 11, art. 13 Konstytucji RP);
- 2) związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe rolników oraz organizacje pracodawców (art. 12, art. 59 Konstytucji RP);
- 3) stowarzyszenia¹⁶, ruchy obywatelskie i inne dobrowolne zrzeszenia (art. 12); kościoły, związki wyznaniowe (art. 25 Konstytucji RP); samorządy zawodowe oraz inne samorządy (art. 17 Konstytucji RP)¹⁷.

W rezultacie, niezależnie od powyższego nie wydaje się ulegać wątpliwości, iż do organizacji pozarządowych znajdować powinny zastosowanie odpowiednio przepisy określające konstytucyjną zasadę wolności zrzeszania się, tj.:

- 1) art. 12 – „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”;
- 2) art. 13 – „Zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu 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”;
- 3) art. 58 – „Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się. Zakazane są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. O odmowie rejestracji lub zakazie działania takiego zrzeszenia orzeka sąd”;
- 4) art. 59 – „Zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców. Związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień. Związkom zawodowym przysługuje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie. Ze względu na dobro publiczne ustawa może ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach. Zakres wolności zrzeszania

¹⁵ Zob. np. J. Szerniawski, *Problemy podstaw prawnych działalności partii politycznych w Polsce*, [w:] *Prawo, administracja, obywatele profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, Białystok 1997, s. 349–359.

¹⁶ Szerzej na ten temat np. S. Iwanowski, *Zakres stosowania prawa o stowarzyszeniach*, [w:] *Prawo, administracja, obywatele profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, Białystok 1997, s. 91–102. Zob. także P. Winczorek, [w:] P. Winczorek, J. Majchrowski (red.), *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1993, s. 32 i n.; a także R. Skiba, *Jak napisać statut stowarzyszenia*, Warszawa 2004.

¹⁷ Zob. A. Cieleń, [w:] W. Skrzydło, W. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny...*, s. 329.

się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe”;

- 5) art. 31 ust. 3 – „Ograniczenia w zakresie 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 i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Tym właśnie przepisom zostanie poświęcone najwięcej uwagi w niniejszym przedłożeniu. Uwzględniając zatem porządek konstytucyjny oraz dotychczasową praktykę i stan regulacji prawnej, szczególnym wariantem tego zagadnienia staje się próba odpowiedzi na pytanie o to, czy i jaki jest status organizacji pozarządowych w świetle regulacji Konstytucji RP z 1997 r. W rezultacie, czy polskie przepisy konstytucyjne właściwie i w sposób wyczerpujący określają podstawowe zasady funkcjonowania organizacji pozarządowych w polskim porządku konstytucyjnym? Brak opracowań na ten temat powoduje, że udzielenie pełniejszej odpowiedzi na postawione pytanie będzie w tym artykule zadaniem trudnym i raczej przedwczesnym. W wyjściowej pracy – a taki bowiem charakter ma to opracowanie – przeważać jeszcze będzie wersja analityczna, co pozwoli tylko na wstępne zarysowanie podjętego zagadnienia.

W jakim stopniu zamysł udało się zrealizować pozostaje oddać osądowi Czytelnika.

2. Art. 12 Konstytucji RP

Zgodnie z pierwszym z powołanych powyżej przepisów konstytucyjnych, tj. art. 12 ustawy zasadniczej: „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”. Zamieszczenie tego przepisu w Rozdziale I Konstytucji RP zatytułowanym: *Rzeczpospolita* świadczy niewątpliwie o istotnej wadze, jaką ustrojodawca przywiązuje do zapewnienia jednostkom faktycznych możliwości korzystania z wolności zrzeszania się, urzeczywistnianej poprzez tworzenie i funkcjonowanie całej gamy różnorodnych struktur społecznych, w tym organizacji pozarządowych, w ramach których znajduje wyraz aktywność społeczna¹⁸. Dodać przy tym warto, iż wymienionego w art. 12 Konstytucji RP katalogu form zrzeszania się nie należy traktować jako zamkniętego, w którym ustawodawca umiejscowił wszystkie dozwolone w państwie struktury organizacyjne. Regulacja ta

¹⁸ Szerzej P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 596 i n.

wskazuje jedynie na podstawowe i – w ocenie ustrojodawcy – najważniejsze przejawy korzystania z tej wolności, co nie wyklucza realizacji przez zainteresowanych wspólnych celów w innej jeszcze formie organizacyjnej, czego przykładem może być organizacja pozarządowa¹⁹. W literaturze przedmiotu²⁰ wskazuje się na „dwukierunkowe” oddziaływanie omawianego przepisu ustawy zasadniczej. Dotyczy on bowiem zarówno zrzeszeń już istniejących („zapewnia wolność działania”), jak i tych, które dopiero powstaną w przyszłości („zapewnia wolność tworzenia”).

Zauważyć przy tym trzeba, iż art. 12 Konstytucji RP w szczególny sposób uwzględnia podstawowe założenia społeczeństwa obywatelskiego²¹, które tworzą pewne kategorie organicznie z nim związane, stanowiące zarazem determinanty jego powstania i wyznaczniki funkcjonowania²². Należą do nich:

- 1) dobrowolne stowarzyszenia, organizacje pozarządowe – pozycja, funkcje i role dobrowolnych stowarzyszeń w społeczeństwie obywatelskim rozpatrywane są wspólnie w nurcie socjologicznym przez tak zwanych *neotocquevillian*;
- 2) kapitał społeczny, który jest wprost proporcjonalny do aktywności obywateli w różnego rodzaju stowarzyszeniach. Składa się na niego zaufanie społeczne, sieci powiązań i normy wzajemności;
- 3) pluralizm – współcześnie społeczeństwo obywatelskie pojmowane jest również jako społeczeństwo pluralistyczne, jako „rozproszenie władzy”, „fragmentaryzacja społeczeństwa”²³.

Co ciekawe, przechodząc do próby zdefiniowania terminu „społeczeństwo obywatelskie”²⁴, należy zaakcentować pewne trudności z tym związane, na co zwrócił uwagę między innymi Jerzy Szacki²⁵. Warto zatem zastanowić się nad przyczynami owego zjawiska. W literaturze²⁶ wskazuje się, iż taka sytuacja wynika z długiej tradycji

¹⁹ *Ibidem*, s. 597 i n.

²⁰ *Ibidem*, s. 597 i n.

²¹ Por. np. J. Kostrubiec, *Zasada społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk (red.), *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012, s. 204 i n.

²² Por. np. A. Turska, *Państwo społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] J. Majchrowski (red.), *Państwo, prawo, polityka w przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2007, s. 151–158.

²³ Szerzej na temat społeczeństwa obywatelskiego M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 27 i n. Autor ten wskazuje, że „społeczeństwo obywatelskie budowane jest w sposób oddolny i niezależny od instytucji państwa, tworząc siatkę struktur pośredniczących między jednostkami i grupami społecznymi a państwem. Uczestnictwo w społeczeństwie obywatelskim jest wynikiem wolnej decyzji jego uczestników i przyjmuje głównie postać udziału w stowarzyszeniach”, s. 26. Por. także M. Marczevska-Rytka, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001, s. 15 i n.

²⁴ Na ten temat szerzej K. Łokucijewski, [w:] A. Szmyt (red.) *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010, s. 551–558.

²⁵ Szerzej zob. przywołana literatura [w:] M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego...*, s. 27.

²⁶ *Ibidem*, s. 27–28.

przedmiotowej idei (wielu badaczy odwołuje się też do Arystotelesa – *koinonia politike* czy Cyserona – *societas civilis*). Dodatkowo należy mieć na uwadze, iż pojęcie społeczeństwa obywatelskiego jest przedmiotem zainteresowania m.in. filozofii, socjologii, nauk politycznych i prawnych. Jego treść jest niejednoznaczna i zmienna w zależności od kontekstu historycznego i kulturowego. Tym samym, występuje nadmiar definicji próbujących wyjaśnić, co termin ten tak naprawdę oznacza. Interesująca poznawczo wydaje się próba wyjaśnienia istoty zjawiska przez odwołanie się do pojęcia trzech sektorów jako zasadniczych elementów ustroju politycznego, gospodarczego i społecznego. W ramach bowiem tego podziału następuje wyodrębnienie publicznych i prywatnych podmiotów działania oraz celów działania. I tak, sektor pierwszy – to system polityczny, sektor drugi – to system ekonomiczny oraz sektor trzeci (społeczeństwo obywatelskie) to system społeczny²⁷.

Słusznie zatem B. Banaszak²⁸ wskazuje, iż ustawa zasadnicza, uznając wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji, zapewnia różnym zorganizowanym grupom społecznym (w tym organizacjom pozarządowym) artykulację i realizację ich interesów oraz wyrażanie opinii poprzez struktury, które to umożliwiają. Z wyodrębnieniem w ustawie zasadniczej różnych nazw dla poszczególnych form organizacyjnych nie wiążą się istotne różnice pomiędzy nimi. Sami bowiem zainteresowani, korzystając z tej wolności, dokonują wyboru najbardziej odpowiadającej im formy i nie muszą zarazem korzystać z nazw i form określonych w ustawach.

Warto przy tym wspomnieć, iż z art. 12 wyprowadzić można te elementy, w które powinny być wyposażone organizacje objęte jego regulacją²⁹ (chodzi mi tu w szczególności o cechy wymienione w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 grudnia 2005 r.³⁰) tj.:

- po pierwsze – co także wynika z samego brzmienia przepisu, wszystkie tworzone są i działają na zasadzie dobrowolności przystępowania i należenia;
- po drugie – do każdej formy organizacyjnej odnosi się określony zespół norm ustawowych określających jej strukturę, zakres praw i obowiązków stanowiący o jej organizacyjnej odrębności;

²⁷ Zob. K. Łokucijewski, [w:] A. Szmyt (red.) *Leksykon prawa konstytucyjnego...*, s. 553 i n.

²⁸ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 122 i n.

²⁹ Zob. przykładowe orzeczenia TK i wybranych sądów dotyczące art. 12 Konstytucji RP, [w:] M. Zubik (red.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2011, s. 90–94.

³⁰ Zob. orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 31.03.2014) – uchwała NSA z 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05, ON-SAiWSA 2006, nr 2, poz. 37.

- po trzecie – statuty określające cele i działalność danej organizacji powinny być zgodne z celami państwa i prawem;
- po czwarte – w działalności statutowej organizacji są niezależne od organów władzy publicznej i innych podmiotów;
- po piąte – organy organizacji pochodzą z wyborów dokonywanych na demokratycznych zasadach przez wszystkich członków organizacji, gdyż ich ogół zajmuje najwyższą pozycję w organizacji;
- po szóste – państwo poprzez swoje organy władzy publicznej nadzoruje lub kontroluje poszczególne organizacje.

Dodatkowo warto podnieść, iż w świetle rodzących się wątpliwości, czy fundacja (będąca organizacją pozarządową) jest organizacją społeczną, odpowiedzi należy poszukiwać w postanowieniach Konstytucji RP, gdzie pojęcie fundacji występuje w kontekście organizacji (np. związki zawodowe, stowarzyszenia), które niewątpliwie są organizacjami społecznymi. Mimo iż ustawa zasadnicza nie posługuje się określeniem „organizacja społeczna”, to jednak na gruncie Konstytucji RP możliwe jest wnioskowanie, że wskazanie w samej ustawie zasadniczej różnych typów organizacji, pozwala na przyjęcie wspólnego dla nich określenia i wyznaczenie cech wspólnych łącznie je charakteryzujących.

Reasumując zatem, podstawowe znaczenie dla tego rodzaju rozumowania ma analizowany art. 12 Konstytucji RP. Przepis ten bowiem wyraża zasadę udziału obywateli w funkcjonowaniu państwa, poprzez tworzenie różnego rodzaju organizacji i struktur, które umożliwiają obywatelom realizację ich interesów oraz wyrażenie opinii. Jest to zasada społeczeństwa obywatelskiego, pozostająca w ścisłym związku z zasadą pomocniczości. W ramach tej zasady społeczeństwo obywatelskie korzysta z wolności tworzenia organizacji i struktur w wybranej przez siebie formie³¹.

3. Art. 13 Konstytucji RP

W literaturze³² wskazuje się, iż z konstytucyjnego zakazu istnienia partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu oraz tych, których program zakłada lub dopuszcza inne wskazane przez Konstytucję elementy, wyprowadzić można też logicznie zakaz propagowania programów odwołujących się do tych zakazanych metod i praktyk, nawet jeśli nie czynią tego partie polityczne i inne organizacje³³. Zgod-

³¹ Zob. szerzej uchwała NSA z 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05, ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 37.

³² Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 125 i n.

³³ Por. także A. Cieleń, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny...*, s. 328–329.

nie bowiem z treścią art. 13 Konstytucji RP: „Zakazanie jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu 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”. Upowszechnianie tych programów stwarza płaszczyznę integracyjną dla osób, które zainteresowane będą istnieniem partii lub organizacji je realizujących. Dodatkowo, treści wskazane w tych programach nie należą na pewno do tego, co – jak stanowi Preambuła – jest cenne w ponadtysiącletnim dorobku. W rezultacie, skoro Preambuła stwierdza, że naród jest do czegoś zobowiązany, to obowiązek ten ciąży na władzach przezeń powoływanych³⁴. Tym samym, art. 13 należy nadać znaczenie szersze, zobowiązujące władze publiczne do przeciwdziałania wszelkim próbom inicjowania tworzenia takich partii i organizacji lub przynajmniej monitorowania takich prób. Warto przy tym podnieść, iż załączkiem ugrupowania politycznego lub organizacji może stać się każda forma organizacyjna dopuszczona do działania zgodnie z postanowieniami art. 58 ustawy zasadniczej.

Jak zauważa W. Skrzydło³⁵, na gruncie art. 13 Konstytucji RP powstaje wątpliwość, czy wystarczająco precyzyjnie określony został ten zakaz i czy rzeczywiście program może przesądzać jednoznacznie o metodach jego realizacji.

Słusznie wskazuje przy tym Trybunał Konstytucyjny, iż „Interpretacja art. 13 Konstytucji wymaga zharmonizowania z innymi normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi leżącymi u podstaw ustroju Rzeczypospolitej, a w szczególności takimi jak: demokracja i państwo prawne (art. 2 Konstytucji RP³⁶), suwerenność Narodu (art. 4 Konstytucji RP³⁷), zapewnienie wolności i praw człowieka i obywatela (art. 5 Konstytucji RP³⁸), legalizm (art. 7 Konstytucji RP³⁹), przestrzeganie prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP⁴⁰), pluralizm polityczny (art. 11 ust. 1 Konstytucji RP), wolność zrzeszania się (art. 58 Konstytucji RP⁴¹)”. Co więcej, Trybunał zauważa, że art. 13 ustawy zasadniczej

³⁴ *Ibidem*, s. 126.

³⁵ Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 28.

³⁶ Art. 2 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

³⁷ Art. 4 Konstytucji RP: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”.

³⁸ Art. 5 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

³⁹ Art. 7 Konstytucji RP: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

⁴⁰ Art. 9 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”.

⁴¹ Art. 58 Konstytucji RP: „Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się. Zakazane są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. O odmowie rejestracji lub zakazie działania takiego zrzeszenia orzeka sąd”.

– jako wprowadzający wyjątek od zasady pluralizmu politycznego (art. 11 ust. 1 Konstytucji RP⁴²) – nie może być interpretowany rozszerzająco⁴³.

Nadto, Trybunał Konstytucyjny⁴⁴ stwierdza, iż „[...] Konstytucja nie definiuje znamiennego dla art. 11 pojęcia «celu» i pojęcia «programu», o którym mowa w art. 13 Konstytucji. Pojęcia te można jednak zinterpretować poprzez instytucję „statutu”, jako aktu ustanowionego przez samą partię polityczną, na zasadach przez nią przyjętych, w którym deklaruje ona swoje cele i metody działania”.

4. Art. 58 Konstytucji RP

Rozwinięciem art. 12 ustawy zasadniczej jest unormowanie zawarte w art. 58 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł ten umieszczony został nie w Rozdziale I Konstytucji RP, pośród jej zasad naczelnych, ale w samym środku Rozdziału II ustawy zasadniczej zatytułowanej: *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela* wśród wolności i praw politycznych.

Jak słusznie wskazuje B. Banaszak⁴⁵, art. 58 ust. 1 Konstytucji RP statuuje swoistą *lex generalis*, określając szeroko zakres podmiotowy tej wolności zwrotem, „każdemu zapewnia się”. Niewątpliwie, świadczy to o traktowaniu tej wolności jako wolności człowieka, którego adresatem może być każda jednostka, bez względu na obywatelstwo czy też inne cechy. Co więcej, nie istnieje również konstytucyjne wykluczenie realizowania tej wolności przez podmioty zbiorowe.

Ustrojodawca konstytucyjny, obejmując regulacją prawną szczególne formy zrzeszania się w innych artykułach, w szczególności chodzi tu o analizowany powyżej art. 12 ustawy zasadniczej, w tym konkretnym przypadku nie określa pozostałych form zrzeszania się. W konsekwencji uznać można, iż każda z nich jest dopuszczalna, a szczegółowe regulacje ustawowe mogą co najwyżej ograniczać niektóre z elementów tworzących daną formę⁴⁶. Należy przytoczyć tutaj pogląd SA w Warszawie⁴⁷, który stwierdził, iż: „z art. 12 i 58 Konstytucji RP 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

⁴² Art. 11 ust. 1 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”.

⁴³ Postanowienie z 24 listopada 2010 r., Pp 1/08, OTK-A 2010, nr 9, poz. 115.

⁴⁴ Wyrok TK z 8 marca 2000 r., OTK ZU 2000, nr 2, poz. 58.

⁴⁵ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 293 i n.

⁴⁶ Por. także J. Juchniewicz, M. Kazimierzczuk, *Wolności i prawa polityczne*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2006, s. 146 i n.

⁴⁷ Postanowienie z 24 kwietnia 1998 r., I ACa 17/98, Apelacja Warszawa 1999, nr 1, poz. 8.

przyznawane i cofane. W przypadku sporu organ państwowy powinien wskazać podstawę prawną dla ograniczenia wolności”.

Zgodnie z powszechnie przyjętym stanowiskiem doktryny i orzecznictwa sądowego konstytucyjna wolność zrzeszania się oznacza:

- 1) nieskrępowane tworzenie zrzeszeń i wybór ich formy prawnej i organizacyjnej;
- 2) swobodę ich działalności (m.in. przez określenie celów i środków służących do ich realizacji);
- 3) dobrowolność członkostwa w nich i dobrowolność występowania z nich, przy czym samym stowarzyszeniom – tzn. ich dotychczasowym członkom lub organom ich reprezentującym – pozostawia się decydowanie o przyjęciu nowego członka zgodnie z zasadami określonymi w statucie lub regulaminie zrzeszenia;
- 4) prawo decydowania członków zrzeszenia o jego sprawach i o wyborze jego organów wewnętrznych;
- 5) decydowanie przez członków zrzeszenia o zakończeniu jego działalności⁴⁸.

Zakres podmiotowy wolności zrzeszania się obejmuje swoim zakresem osoby fizyczne. W tym miejscu nasuwa się pytanie – czy obejmuje także osoby prawne. Ustawa zasadnicza w żadnym z 243 artykułów nie wskazuje na regulację przedmiotowego zagadnienia. Jedynie w myśl postanowień art. 172 Konstytucji RP wskazuje na prawo zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego, tj. „Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo zrzeszania się. Jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi. Zasady, na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać z praw, o których mowa w ust. 1 i 2, określa ustawa”. Ustawodawca, rozwijając te postanowienia w przypadku stowarzyszeń gmin i stowarzyszeń powiatów, przyjął jako zasadę stosowania odpowiednio przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach⁴⁹ wszędzie tam, gdzie danej materii nie obejmują szczególne unormowania dotyczące samorządu terytorialnego⁵⁰.

Jeśli chodzi o zakres przedmiotowy i cele działalności zrzeszeń objętych regulacją art. 58 Konstytucji RP, można ustalić je na podstawie wykładni systemowej tej normy prawnej. Zatem, jeśli został on umieszczony w podrozdziale Konstytucji zatytułowanym *Wolności i prawa polityczne*, to nie może on służyć ochronie działalności zrzeszeń o charakterze gospodarczym, tworzoną w celach wypracowania zysku i zapewnienia ich członkom korzyści materialnych (zarobkowych). Warto dodać, iż zrzeszenia tego typu objęte są ochroną art. 20 gwarantującego wolność działalności gospodarczej. Tę

⁴⁸ Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 293 i n.

⁴⁹ Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm.

⁵⁰ Szerzej B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 349 i n.

koncepcję ustrojodawcy trafnie odczytuje sam ustawodawca, podkreślając w ustawie Prawo o stowarzyszeniach niezarobkowy charakter organizacji tworzonych na podstawie tej ustawy⁵¹.

Wskazać przy tym trzeba, iż zrzeczenia podlegają rejestracji, jeśli zaś cel zrzeszenia nie jest zgodny z prawem, organ prowadzący rejestrację odmawia jego zarejestrowania. Te same przyczyny mogą powodować wydanie zakazu działania zrzeszenia. O odmowie rejestracji lub o zakazie działalności orzeka sąd. W tej bowiem dziedzinie nie mają kompetencji organy władzy wykonawczej. W rezultacie zatem i ta ważna sfera działalności społecznej podlega tylko kontroli i jest prowadzona w ramach ustalonych przez ustawodawcę w drodze ustawy⁵².

5. Art. 59 Konstytucji RP

Zauważyć można, iż wśród ogromnej różnorodności form organizacyjnych powstających w oparciu o wolność zrzeszania się szczególna rola, poza partiami politycznymi, przypada związkom zawodowym, organizacjom społeczno-zawodowym rolników i organizacjom pracodawców. W rezultacie różnym zrzeszeniom działającym w sferze ekonomicznej i produkcyjnej⁵³. Fakt ten sprawia, iż tego rodzaju organizacjom poświęca ustawa zasadnicza odrębny artykuł, co więcej, dotyczy ich także ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych⁵⁴. Powstaje zatem pytanie, jakie czynniki decydują o szczególnej roli tych organizacji? Odpowiedzi należy poszukiwać w art. 20 Konstytucji RP, który stanowi, że: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Zatem szczególna istotna rola tych organizacji wynika z faktu, że są to partnerzy społecznego dialogu. Warto przy tym wspomnieć, iż o związkach zawodowych i ich znaczeniu wspomina także wskazany powyżej art. 12 Konstytucji RP, traktujący o pluralizmie związkowym. Partnerami tego dialogu są, oprócz związków zawodowych, także organizacje społeczno-zawodowe rolników⁵⁵, a także organizacje pracodawców⁵⁶.

Podkreślić trzeba, iż szczególny charakter organizacji objęty regulacją art. 59 Konstytucji RP wynika stąd, iż zostały one wyposażone w pewne uprawnienia pozytywne umożliwiające im realizację ich zadań, tj. prawo do rokowań, do zawierania układów

⁵¹ *Ibidem*, s. 350.

⁵² Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, s. 70.

⁵³ *Ibidem*, s. 71 i n.

⁵⁴ Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.

⁵⁵ Dotyczy ich ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o związkach zawodowych rolników indywidualnych, Dz.U. Nr 20, poz. 106 ze zm.

⁵⁶ Dotyczy ich ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, Dz.U. Nr 55, poz. 235 ze zm.

zbiorowych i innych porozumień. Ich katalog nie jest wyczerpujący. Jak słusznie bowiem stwierdził Trybunał Konstytucyjny⁵⁷: „Ustawodawca ma konstytucyjny obowiązek zagwarantowania związkom zawodowym niezbędnego minimum uprawnień zapewniającego im możliwość skutecznej realizacji swoich celów, a zaniechanie wykonania tego obowiązku stanowi naruszenie art. 59 Konstytucji RP. Prawodawca konstytucyjny pozostawił jednak znaczną swobodę ustawodawcy w tej dziedzinie, ponieważ poza wymienionymi prawami do rokowań, zawierania układów zbiorowych i organizowania strajków nie sprecyzował bliżej szczegółowego zakresu uprawnień związków zawodowych w relacjach z pracodawcami. [...] z art. 59 Konstytucji wynika obowiązek zagwarantowania minimalnego poziomu uprawnień związków zawodowych składających się na istotę wolności związkowych i umożliwiających obronę praw pracowniczych oraz współpracę z pracodawcami, a jednocześnie nakaz zapewnienia równowagi interesów związków zawodowych oraz pracodawców i ich organizacji”. Jak wskazuje B. Banaszak⁵⁸, organ stosujący prawo nie może w odniesieniu do zakresu uprawnień związków zawodowych interpretować zbyt szeroko ani art. 59 ust. 1, ani jego dalszych postanowień i nie można wyprowadzać z nich praw niewyrażonych w nich *expressis verbis*. Przykładowo dotyczy to prawa pracowników do współudziału w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Działania tych organizacji koncentrują się zatem na życiowych problemach milionowych rzesz ludzi pracujących w gospodarce narodowej.

Związki zawodowe zostały wyposażone w prawo do wchodzenia w spory zbiorowe, posiadają prawo organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie. Co więcej, pewne kategorie pracowników są objęte zakazem prowadzenia strajków, przy czym zakaz ten może też dotyczyć określonych dziedzin życia. W świetle postanowień ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych⁵⁹ strajki mogą być organizowane wyłącznie przez związki zawodowe, a nie partie polityczne czy inne organizacje. W odniesieniu do tych organizacji Konstytucja RP przewiduje wyjątkowy rodzaj ograniczeń. Mają one być bowiem oparte na ustawach, podobnie jak się to dzieje w przypadku innych organizacji czy zrzeszeń, przy czym ustawa może wprowadzać tylko takie ograniczenia, jakie są przewidziane i dopuszczalne w umowach międzynarodowych wiążących Polskę. Tym samym, ustawodawca jest w tej dziedzinie jednoznacznie związany normami prawa międzynarodowego⁶⁰.

⁵⁷ Wyrok TK z 28 września 2006 r., K 45/04, OTK-A 2006, nr 8, poz. 111.

⁵⁸ Szerzej B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 354 i n.

⁵⁹ Dz.U. Nr 55, poz. 236 ze zm.

⁶⁰ Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 72.

Wskazać przy tym warto, iż z art. 59 ust. 2 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny⁶¹ wyprowadził „m.in. wymóg zagwarantowania związkom zawodowym i organizacjom pracodawców:

- 1) prawa występowania z inicjatywą zawarcia układu zbiorowego,
- 2) prawa uczestniczenia w rokowaniach dotyczących układu zbiorowego,
- 3) swobody podejmowania decyzji w sprawie związania się wynegocjowanym układem zbiorowym,
- 4) możliwie szerokiego zakresu swobody w zakresie kształtowania treści układów zbiorowych”.

Swoboda ta może być jednocześnie ograniczana przez ustawodawcę, gdy chodzi o ochronę dóbr lub zasad konstytucyjnych⁶².

Zakres podmiotowy⁶³ wolności gwarantowanych w art. 59 Konstytucji RP, a także związanym z nim art. 12 może być ograniczony tylko na podstawie ustawy. Bez wątpienia, ten sam wymóg dotyczy innych możliwych ograniczeń tych wolności. Ustrojodawca wskazuje przy tym, iż ograniczenia te muszą być zgodne z wiążącymi RP umowami międzynarodowymi. Co więcej, muszą spełniać wymogi określone w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej odnoszące się do ingerencji władz publicznych we wszystkie konstytucyjne prawa i wolności, a także ograniczenia zawarte w innych normach Konstytucji.

6. Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP

Konstytucja RP w art. 31 ust. 3 formułuje klauzulę generalną odnoszącą się do ograniczeń zawartych w niej praw i wolności, tj.: „Ograniczenia w zakresie 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”. Przyjmuje bowiem ogólną zasadę uznaną powszechnie w prawie konstytucyjnym państw demokratycznych głoszącą, że ustalenie granic konstytucyjnych praw i wolności może być „dokonane tylko w ustawie”. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecnictwie TK przyjmuje się, iż zwrot ten rozumiany jest w ten sposób, że obejmuje nie tylko przypadki, w których ustawa stanowi jedynie źródło ograniczeń, ale także i takie sytuacje, w których ustawodawca formułuje jedynie podstawowe elementy ograniczeń, zaś ich rozwińnięcie, uzupełnienie może być już dokonane w innym akcie (podustawowym) – np.

⁶¹ Wyrok TK z 23 października 2001 r., K 22/01, OTK 2001, nr 7, poz. 215.

⁶² Por. *ibidem*; wyrok SN z 10 października 2003 r., I PK 313/02, OSNP 2004, nr 19, poz. 333.

⁶³ Por. także L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych*, Warszawa 2014, s. 363 i n.

uchwale rady gminy – miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, gdy w ustawie nie da się w precyzyjny sposób określić, jakie ograniczenia mogą być ustanowione⁶⁴.

Wyliczone w cytowanym powyżej przepisie warunkowe ograniczenia, ze względu na swoistą nieprecyzyjność sformułowań, każdorazowo będą wymagać dla ich zastosowania należytego i jednoznacznie przekonywającego uzasadnienia⁶⁵. Potwierdza to orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego⁶⁶, który skonstatował, iż katalog wyróżnionych powyżej przesłanek ma charakter zamknięty i nie może być interpretowany rozszerzająco.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego⁶⁷, uznając wyjątkowość takiej sytuacji, wskazuje się, iż: „niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń”.

Oprócz wskazanego powyżej zastrzeżenia, dotyczącego prawa wkraczania w sferę wolności i praw jednostki, Konstytucja RP wprowadza dalsze obostrzenia. Wspomniane ograniczenia w zakresie korzystania z praw i wolności mogą być wprowadzane ustawowo tylko wówczas, gdy są konieczne w demokratycznym państwie w celu:

- 1) zapewnienia jego bezpieczeństwa, stąd ograniczenia te są dopuszczalne w pewnych granicach w przypadku wprowadzenia stanów nadzwyczajnych lub porządku publicznego,
- 2) ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej,
- 3) ochrony wolności i praw innych osób.

Zauważyć przy tym trzeba, iż generalną zasadą w tej dziedzinie, wyraźnie wyartykułowaną przez Konstytucję RP, jest to, iż wskazane powyżej ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ustawa zasadnicza, ustanawiając tę ważną zasadę dotyczącą wolności, jednocześnie określa jej gwarancje i granice oraz warunki stosowania niezbędnych jej ograniczeń⁶⁸.

Według poglądu Trybunału Konstytucyjnego⁶⁹, „zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie 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

⁶⁴ Szerzej B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 219 i n.

⁶⁵ Zob. P. Kledzik, *Działalność organizacji pozarządowych na rzecz realizacji celów publicznych. Studium administracyjno-prawne...*, s. 24 i n.

⁶⁶ Wyrok TK z 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK ZU 1999, nr 2, s. 170.

⁶⁷ Wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.

⁶⁸ Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, s. 45.

⁶⁹ Orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., OTK 1995, nr 1, poz. 12.

mogą naruszać istoty wolności i praw. Tak ukształtowany przepis w pełni realizuje postulaty, jakie pod adresem zasady proporcjonalności wysuwała doktryna prawa, odpowiada również w dużym stopniu formułom zastosowanym w wiążących Rzeczpospolitą Polską aktach międzynarodowych, przede wszystkim w Europejskiej Konwencji [...], jak również w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych [...]. Kształt obowiązujących unormowań konstytucyjnych w pełni uzasadnia odwołanie się do wcześniej formułowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego tez dotyczących interpretacji i zastosowania zasady proporcjonalności”.

Dodatkowo, Trybunał Konstytucyjny⁷⁰ stwierdził, że „artykuł 31 ust. 3 Konstytucji określa przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. W aspekcie formalnym przepis ten wymaga, by ograniczenia te były ustanawiane «tylko w ustawie», wykluczając tym samym ich wprowadzenie w aktach niższej rangi, a w aspekcie materialnym – dopuszcza ustanawianie tylko takich ograniczeń, które nie naruszają istoty danej wolności lub prawa podmiotowego, i tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego albo wolności i praw innych osób”.

W zakresie regulacji art. 31 ust. 3 Konstytucji wskazującej na dopuszczalność ograniczeń wolności jedynie w ustawie należy wskazać, że pewne rozwiązania ograniczające działalność organizacji pozarządowych z uwagi na określony jej przedmiot wprowadza już sama ustawa zasadnicza we wskazanym powyżej art. 13.

Wskazać przy tym trzeba, iż szczególnego rodzaju ograniczenia wolności i praw konstytucyjnych mogą także zachodzić w ramach stanów nadzwyczajnych. Stany te stanowią swoiste instytucje prawa wewnętrznego, zasadzające się na możliwości odstąpienia od założonego w Konstytucji systemu sprawowania władzy w związku z zaistnieniem wyjątkowych zagrożeń⁷¹. Wskazać przy tym trzeba, iż ustrojodawca pomimo pozostawienia kwestii ograniczeń wolności i praw w trakcie stanów nadzwyczajnych regulacji ustawowej, podobnie jak w przypadku art. 13 już bezpośrednio w Konstytucji wskazał w tym względzie pewne generalne zasady⁷².

Po pierwsze, w art. 228 ust. 5⁷³ zastrzegł, że działania podejmowane w związku z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

⁷⁰ Wyrok TK z 30 października 2006 r., OTK ZU 2006, nr 9A, poz. 128.

⁷¹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 470.

⁷² Zob. P. Kledzik, *Działalność organizacji pozarządowych na rzecz realizacji celów publicznych. Studium administracyjno-prawne...*, s. 25 i n.

⁷³ Art. 228 ust. 5 Konstytucji RP: „Działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa”.

Po drugie, w art. 233 wyszczególnił ze sfery wolności i praw określony ich zbiór, który poddał szczególnej ochronie. Wskazał, że nie podlegają ograniczeniom, w tym także w trakcie obowiązywania stanów nadzwyczajnych, prawa i wolności dotyczące: godności człowieka (art. 30), konstytucyjnych zasad nabywania i utraty obywatelstwa (art. 34 i art. 36), ochrony życia (art. 38), humanitarnego traktowania (art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4), zasad ponoszenia odpowiedzialności karnej (art. 42), prawa do sądu (art. 45), ochrony dóbr osobistych (art. 47), sumienia i religii (art. 53), petycji, skarg i wniosków (art. 63) oraz praw rodziny i dziecka (art. 48 i art. 72). Jako niedopuszczalne uznane zostały także wszelkie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku. Jednakże dopuszczalność ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, wyłącznie w stanie klęski żywiołowej, przewidziana została w odniesieniu do wolności działalności gospodarczej (art. 22), wolności osobistej (art. 41 ust. 1, 3 i 5), nienaruszalności mieszkania (art. 50), wolności poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 52 ust. 1), prawa do strajku (art. 59 ust. 3), prawa własności (art. 64), wolności pracy (art. 65 ust. 1), prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66 ust. 1) oraz prawa do wypoczynku (art. 66 ust. 2).

Konkludując, Konstytucja RP z 1997 r. wyraźnie zatem wskazuje, które z konstytucyjnych wolności i praw, a także w jakim zakresie, mogą być ograniczone (art. 233 ust. 2), jak również wskazuje te spośród nich, które w żadnym przypadku nie mogą zostać poddane reglamentacjom (art. 233 ust. 1). Dodatkowo, jak wynika z zaprezentowanych wyliczeń, wolności określone w art. 12 oraz art. 58 i art. 59 Konstytucji RP, nie zostały wyróżnione w grupie objętej całkowitym wyłączeniem ewentualnych ograniczeń i mogą nastąpić w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego i wojennego. Wskazać przy tym należy, iż potwierdzenie takiego rozwiązania stanowią przepisy ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej⁷⁴ oraz ustawy o stanie wyjątkowym⁷⁵.

7. Art. 11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

Przy omawianiu powyższego zagadnienia warto wspomnieć o treści art. 11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W myśl postanowień art. 11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka: „Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się

⁷⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 56, poz. 1301 ze zm.

⁷⁵ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. Nr 113, poz. 985 ze zm.

oraz swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa prawo i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia, moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej”. We wskazanym przepisie zawarte są gwarancje dwóch praw ściśle ze sobą związanych. Oba stanowią kluczową formę udziału w życiu publicznym społeczeństwa hołdującego demokratycznym wartościom. Zasada swobody zgromadzeń i stowarzyszania się jest jedną z ważnych podstaw demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego i jednym z głównych warunków jego rozwoju⁷⁶.

8. Konkluzje

W podsumowaniu powyższych uwag należy podkreślić, że Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. w sposób pośredni wyznacza status organizacji pozarządowych w polskim porządku prawnym. Dodatkowo, przepisy ustawy zasadniczej w przedmiocie wskazanego zagadnienia cechują się znacznym „rozproszeniem”. Odczytanie bowiem zakresu stosowania omawianego prawa do organizacji pozarządowych nie ogranicza się do lektury wyłącznie postanowień Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., lecz wymaga sięgania do wielu innych przepisów ustaw szczegółowych oraz wnikliwej ich wykładni, np. ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁷⁷, ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach⁷⁸, czy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach⁷⁹ itd. Ze względu na szczególny przedmiot i sposób regulacji zakres stosowania ustawy zasadniczej w przedmiocie organizacji pozarządowych nie ma zatem charakteru zamkniętego. Wręcz przeciwnie, można wyrazić pogląd, że ma charakter dynamiczny, rozwojowy, że jest zmienny i dostosowywany w taki sposób, aby przyczyniać się do spełnienia realizacji zasady społeczeństwa obywatelskiego. Jednocześnie, co należy podkreślić, uwidaczniają się niedostatki tej regulacji. Tym samym, staje się ona dzisiaj niewystarczająca, w obliczu nowych form

⁷⁶ Szerzej M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka...*, s. 334.

⁷⁷ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

⁷⁸ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 ze zm.

⁷⁹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm.

„organizacji społecznych”, w tym organizacji pozarządowych, różnego rodzaju zrzeszeń i postaci inicjatyw obywatelskich. Wymaga to jednak odrębnego omówienia i dalszych badań nad organizacjami pozarządowymi.

