

LESZEK WIŚNIEWSKI

WOLNOŚĆ ZRZESZANIA SIĘ OBYWATELI WEDŁUG PRAWA O STOWARZYSZENIACH Z 1989 ROKU*

Ponad półwieczny okres obowiązywania prawa o stowarzyszeniach z 1932 r. zakończył się uchwaleniem 7 IV 1989 r. nowej ustawy pod starą nazwą *Prawo o stowarzyszeniach*. Ustawa ta weszła w życie z dniem jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, tj. 10 IV 1989 r.¹

Uchwalenie przez Sejm prawa o stowarzyszeniach poprzedziło powołanie przez Rząd i Episkopat sześciuosobowego zespołu roboczego mającego za zadanie opracowanie projektu ustawy². Projekt ten przewidywał dwa warianty rozwiązań w czternastu artykułach oraz w jednym całym rozdziale. Projekt opublikowano 29 X 1988 r. i poddano pod publiczną dyskusję.

Zmiana prawa o stowarzyszeniach była rezultatem krytyki poprzednio obowiązującego prawa z 1932 r.³, a zwłaszcza trzech jego uregulowań, które dotyczyły:

1) rejestracji stowarzyszeń przez organy administracji państwowej na zasadzie swobodnego uznania wynikającego z przepisu, który pozwalał wniosek o rejestrację załatwić negatywnie m.in. z tego powodu, „iż powstanie takiego stowarzyszenia nie odpowiada względem pożytku społecznego” (art. 20 prawa o stowarzyszeniach z 1932 r.);

2) braku możliwości złożenia skargi do sądu na decyzję administracyjną w sprawach stowarzyszeń;

3) szerokiego zakresu nadzoru administracyjnego nad stowarzyszeniami, łącznie z możliwością stosowania różnorodnych sankcji, w tym także w zakresie zawieszenia działalności lub rozwiązania stowarzyszenia, również bez możliwości odwołania się do sądu.

Wprawdzie znaczne niezadowolenie społeczne związane z nieustającym kryzysem ekonomicznym spowodowało zelżenie ograniczeń w za-

* Artykuł uwzględnia stan prawny na dzień 1 II 1990 r.

¹ Dz.U. nr 20, poz. 104.

² W skład tego zespołu wchodził: ze strony Rządu: prof. Jerzy Bafia, płk dr Janina Orłowska i prof. Antoni Rajkiewicz; ze strony Kościoła: doc. Wiesław Chrzanowski, adwokat Jan Olszewski i prof. Andrzej Stelmachowski.

³ Zob. L. Wiśniewski, *Model prawny stowarzyszeń w PRL*, Warszawa 1974, s. 250 - 271.

kresie wolności zrzeszania się w ostatnich dwóch latach poprzedzających przyjęcie nowej ustawy o stowarzyszeniach, jednak ten szerszy zakres wolności miał charakter koniunkturalny, a tym samym nietrwały.

Nic więc dziwnego, że porozumienia „okrągłego stołu” zawarte między stroną koalicyjno-rządową i solidarnościowo-opozycyjną, po trwających od 6 II do 5 IV 1989 r. obradach, w części nazwanej *Stanowisko w sprawie reform politycznych*, uznały za podstawę porozumienia narodowego między innymi „pluralizm polityczny, znajdujący swój wyraz przede wszystkim w prawie do swobodnego zrzeszania się — w ramach demokratycznego ładu konstytucyjnego, w organizacjach politycznych, społecznych i zawodowych”⁴.

Warto więc pokusić się o krótką charakterystykę treści nowego prawa o stowarzyszeniach w celu ustalenia czy spełnia ono pokładane nadzieje społeczeństwa.

I. ORGANIZACJE SPOŁECZNE PODPORZĄDKOWANE PRAWU O STOWARZYSZENIACH

Tytuł ustawy *Prawo o stowarzyszeniach* sugeruje, jakiego rodzaju organizacji społecznych ona dotyczy. Kłopot polega jednak na tym, że trudno jest ustalić, które organizacje społeczne są stowarzyszeniami. Prawo o stowarzyszeniach w art. 2 ust. 1 formułuje następującą definicję: „Stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych”.

Niewiele jednak definicja ta wyjaśnia, ponieważ identycznymi cechami charakteryzują się też np. partie polityczne, związki zawodowe i prawie wszystkie pozostałe organizacje społeczne. Z tych względów, obok tej definicji sformułowanej w formie pozytywnej, art. 7 prawa o stowarzyszeniach uzupełnia ją — wymieniając już w formie negatywnej — jakiego rodzaju organizacje społeczne nie podlegają prawu o stowarzyszeniach. Są to:

1) organizacje społeczne działające na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, których Polska jest stroną,

2) kościoły i inne związki wyznaniowe oraz ich osoby prawne, a także organizacje religijne, których sytuacja prawna jest uregulowana ustawami o stosunku państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych, działające w obrębie tych kościołów i związków⁵,

⁴ Gazeta Poznańska z 7 IV 1989 r., s. 3.

⁵ Pojęcie „organizacje religijne” uwzględnia zapewne „organizacje kościelne i katolickie”, o których jest mowa w art. 33 ustawy z 17 V 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w PRL (Dz.U. nr 29, poz. 154). Zgodnie z art. 34 i art. 35 tej ustawy do organizacji kościelnych nie stosuje się prawa o stowarzyszeniach, natomiast do organizacji katolickich stosuje się, gdyż nie działają one „w obrębie” Kościoła Katolickiego, tylko „w łączności” z nim.

3) komitety wyborcze do Sejmu, Senatu, rad narodowych i innych organów samorządu, powoływane na podstawie ustaw lub zarządzeń władz.

W świetle tego uzupełniającego wyjaśnienia mamy już znacznie bardziej precyzyjną informację jakiego rodzaju organizacje społeczne podlegają prawu o stowarzyszeniach z 1989 r., chociaż brak *jest* tej przejrzystości w stosunku do partii politycznych.

Wątpliwość ta wynika z podobieństwa cech partii i cech stowarzyszenia, wymienionych w definicji ustawowej (art. 2 ust. 1 prawa o stowarzyszeniach) oraz z powodu wyraźnego nie wyłączenia partii politycznych spod ustawy o stowarzyszeniach (w art. 7).

Przyczyn tych niejasnych rozwiązań ustawodawczych jest kilka i mają charakter polityczny:

1) do czasu publicznego ogłoszenia wyników wyborów do Sejmu i Senatu z 1989 r. koła rządzące usilnie broniły tezy, iż na nieokreślony czas istnieją tylko trzy partie polityczne: PZPR, ZSL, SD, z których PZPR spełnia rolę hegemonu wobec pozostałych dwóch partii i wszystkich innych organizacji społecznych, a także w społeczeństwie i w państwie,

2) wyniki wyborów do Sejmu i Senatu zdecydowały, że *de facto* PZPR straciła pozycję partii przewodzącej społeczeństwu i państwu, chociaż *de iure* do zmiany Konstytucji ustawą z 29 XII 1989 r. obowiązywał zapis o przewodniej sile politycznej PZPR (b. art. 3 Konstytucji),

3) partie ZSL i SD, podporządkowane dotąd PZPR, uzyskały autonomię i równoprawną pozycję z PZPR. Uchwała XVI Plenum Centralnego Komitetu SD z września 1988 r. postulowała określenie równoprawnego statusu wszystkich partii politycznych w ustawie o partiach. Postulat ten zyskał aprobatę społeczną i był często propagowany⁶.

Zarówno wymienione przesłanki, jak też rewolucyjne przemiany w polskim ustroju politycznym rozpoczęte w 1989 r. ustaleniami „okrągłego stołu”, a następnie zaaprobowane w ustawach uchwalonych w ciągu jednego dnia 7 IV 1989 r. (o zmianie Konstytucji PRL⁷, ordynacja wyborcza do Sejmu PRL X kadencji⁸, ordynacja wyborcza do Senatu PRL⁹, Prawo o stowarzyszeniach¹⁰, o zmianie ustawy o związkach zawodowych¹¹ oraz o związkach zawodowych rolników indywidualnych¹²), a zwłaszcza zmiana Konstytucji z dnia 29 XII 1989 r. przyczyniły się

⁶ Już na pierwszym posiedzeniu Okrągłego Stołu przedstawiciel Stronnictwa Demokratycznego J. Janowski mówił o potrzebie ustanowienia ustawy o partiach (Trybuna Ludu z 7 II 1989 r.). Także na ten temat: W. Sokolewicz, *Dojrzwienie przemian systemu politycznego*, Nowe Drogi 1939, nr 5, s. 15.

⁷ Dz.U. nr 19, poz. 101.

⁸ Dz.U. nr 19, poz. 102.

⁹ Dz.U. nr 19, poz. 103.

¹⁰ Dz.U. nr 20, poz. 104.

¹¹ Dz.U. nr 20, poz. 105.

¹² Dz.U. nr 20, poz. 106.

do zmiany poglądów w kwestii możliwości legalnej działalności nowych partii politycznych.

Jeszcze przed 7 IV 1989 r. Związek Zawodowy „Solidarność”, mimo iż z prawnego punktu widzenia był wówczas organizacją rozwiązaną w drodze ustawodawczej i działającą nielegalnie, zasiada niemal na prawach partii przy „okrągłym stole” jako leader opozycji politycznej i dokonuje ustaleń politycznych w kwestiach ustroju państwowego wspólnie z partiami rządzącymi.

Powstają lub są reaktywowane zrzeszenia obywateli, nazywane przez założycieli partiami politycznymi: Polska Partia Socjalistyczna, Partia Zielonych, Stronnictwo Pracy i inne. Podejmowane były próby przez przedstawicieli ekipy rządzącej podporządkowania tych nowo kreowanych partii prawu o stowarzyszeniach¹³.

Jednocześnie koła opozycyjne nie ponaglają, aby PZPR zastąpiona została z dnia na dzień inną, o zdecydowanie odmiennym obliczu politycznym partią przejmującą ster kierowania państwem, także dlatego, aby nie dopuścić do konfliktów społecznych w wyniku rywalizacji wielu radykalnych nowo tworzonych partii politycznych. Na tym tle ukształtował się zgodny pogląd ekipy rządzącej i opozycji, który trafnie sformułował W. Sokolewicz: „Przemiany te będą dokonywać się stopniowo, na drodze ewolucyjnej. Dotąd nielegalne ugrupowania opozycyjne uzyskują wprawdzie możliwość swobodnego działania w formie stowarzyszeń (klubów, towarzystw) politycznych, aby dopiero w przyszłości aspirować do statusu partii”¹⁴.

Porozumienia „okrągłego stołu”, podpisane przez stronę „koalicyjno-rządową” i „solidarnościowo-opozycyjną” 6 IV 1989 r. potwierdzają i uzasadniają to stopniowanie procesu demokratyzacji państwa następująco: „Obie strony są jednak głęboko przekonane, że niezbędne reformy państwa powinny dokonać się zgodnie z narodową racją stanu — na drodze ewolucyjnej. Ewolucyjnemu sposobowi realizowania zmian zagrozić mogłyby działania zbyt radykalne lub też poczynania konserwatywnych przeciwników reform. Chodzi zarówno o bezpieczeństwo państwa w tym wyjątkowo ważnym momencie w życiu naszego narodu, jak i o bezpieczeństwo każdego polskiego domai”¹⁵.

Były to jednak motywacje polityczne jedynie usprawiedliwiające brak wyraźnego rozstrzygnięcia statusu prawnego partii politycznych. Rzeczywistość w tym zakresie, analizowana w oderwaniu od czasowo wystę-

¹³ Zob. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w kwestiach zgłoszonych w piśmie osób zamierzających założyć partię polityczną (Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 1988, nr 1, s. 106 - 109), oraz *Wyjaśnienie Rzecznika Prasowego Prokuratury Generalnej* (Rzeczpospolita z 25 - 26 VII 1989, s. 2).

¹⁴ W. Sokolewicz, *Dojrzewanie przemian*, s. 13.

¹⁵ Porozumienia Okrągłego Stołu opublikowano w *Gazecie Poznańskiej* z 7 VI 1989, s. 3.

pujących obaw natury społeczno-politycznej, rysuje się już wyraźniej. Odpowiedź na pytanie, czy partie polityczne są podporządkowane prawu o stowarzyszeniach, należy udzielić analizując dwojakiemu rodzajowi punkty widzenia: stosowaną praktykę i formalne brzmienie litery prawa. Praktyka organów administracji państwowej, odpowiedzialnej za realizację prawa o stowarzyszeniach z 1932 r., nie uwzględniała legalizacji partii politycznych na podstawie tego prawa. Jest to fakt bezsporny i trwający od czasu wejścia w życie prawa o stowarzyszeniach aż do końca jego obowiązywania, to znaczy do czasu wejścia w życie nowego prawa o stowarzyszeniach z 1989 r.¹⁶

Prawna strona tego zagadnienia w czasie stanowienia prawa o stowarzyszeniach w 1989 r. nie była już tak jednoznaczna. Niech świadczą o tym następujące ustalenia wynikające z obowiązujących aktów normatywnych:

1. Konstytucja w art. 84 „zapewnia obywatelom prawo zrzeszania się”. Wymienione są tam tytułem przykładu organizacje polityczne, związki zawodowe, spółdzielnie i stowarzyszenia, w których mogą zrzeszać się obywatele, z tym jednak zastrzeżeniem, że zrzeszenia te nie mogą godzić w ustrój polityczny i społeczny albo w porządek prawny RP. W doktrynie prawa panuje zgodny pogląd, że art. 84 Konstytucji uwzględnia wszystkie rodzaje zrzeszeń, w tym i partie polityczne.

2. Do czasu zmiany Konstytucji w 1976 r. istniejące w Polsce partie polityczne nie były imiennie wymienione w Konstytucji, zarówno w okresie międzywojennym, jak i powojennym, a ich status prawny nie był uregulowany w żadnym akcie ustawodawczym.

3. Zmiana Konstytucji w 1976 r. wprowadziła do jej tekstu już nie obowiązujący art. 3, który zawierał trzy następujące konstatacje:

a) Polska Zjednoczona Partia Robotnicza jest przewodnią siłą polityczną społeczeństwa w budowie socjalizmu,

b) sojusz i współpraca PZPR ze Zjednoczonym Stronnictwem Ludowym i Stronnictwem Demokratycznym w budowie socjalizmu oraz ich współdział ze stojącymi na gruncie zasad ustrojowych PRL organizacjami i stowarzyszeniami społecznymi stanowi podstawę Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego,

c) PRON stanowi płaszczyznę jednoczenia społeczeństwa oraz współdziałania partii politycznych, organizacji i stowarzyszeń społecznych oraz obywateli w sprawach państwowych.

Art. 3 Konstytucji nie zawierał żadnego zakazu tworzenia nowych partii politycznych. Zakaz taki nie wynikał również z art. 84 ust. 3 Konstytucji, gdyż zakazane są tam wyłącznie zrzeszenia „godzące w ustrój polityczny i społeczny albo w porządek prawny PRL”. W języku polskim słowo „godzi” użyte w kontekście ust. 3 znaczy to samo, co „szkodzi”.

¹⁶ Zob. P. Winczorek, *Status prawny partii politycznych*, Prawo i Życie 1989, nr 41, s. 3-4.

Czy inne niż wymienione w b. art. 3 Konstytucji partie polityczne z samego tylko faktu ich istnienia przynosić mogły szkodę ustrojowi politycznemu i społecznemu albo porządkowi prawnemu? Oczywiście nie! Wręcz przeciwnie — interpretowanie istnienia takiego zakazu w istotny sposób godziło w konstytucyjny porządek prawny, który gwarantował między innymi wolność zrzeszania się w organizacje polityczne.

Również stwierdzenie w b. art. 3 Konstytucji, iż PZPR jest siłą przewodnią społeczeństwa w budowie socjalizmu, nie mogło oznaczać, iż innym partiom i organizacjom społecznym zakazane jest staranie się o to, aby w miarę swych możliwości stały się „przewodnią siłą w budowie socjalizmu”. Taki wniosek byłby absurdalny, jako szkodliwy dla idei socjalizmu.

Zapis w b. art. 3 ust. 1 Konstytucji był podobny do art. 85, gdzie mówi się, iż „związki zawodowe reprezentują interesy oraz prawa ludzi pracy”. Nie znaczy to, że zakazane jest partiom politycznym, społeczno-zawodowym organizacjom rolników czy związkom twórczym reprezentować interesy oraz prawa zrzeszonych w nich ludzi pracy. Powyższe rozwiązania prowadziły więc do wniosku, że z Konstytucji PRL nie wynikał zakaz tworzenia nowych partii politycznych. Nie wynikał on także z ustaw zwykłych. Czy wobec tego partie polityczne podlegają prawu o stowarzyszeniach z 1989 r.?

Jednoznacznej odpowiedzi udzielić nie można. Za podporządkowaniem partii politycznych tej ustawie przemawiają następujące argumenty:

— partie polityczne mieszczą się w definicji stowarzyszenia sformułowanej w art. 2 prawa o stowarzyszeniach (jako dobrowolne, samorządne, trwałe zrzeszenia o celach niezarobkowych),

— partie nie zostały wymienione w art. 7 prawa o stowarzyszeniach, gdzie mówi się, jakie zrzeszenia obywateli ustawie tej nie podlegają.

Do argumentów przemawiających przeciw interpretacji podporządkowującej partie prawu o stowarzyszeniach zaliczyć należy:

Po pierwsze — odmienne cele stawiają sobie stowarzyszenia i partie polityczne. W literaturze prawa trudno znaleźć jedną, powszechnie akceptowaną definicję stowarzyszenia, pozwalającą odróżnić tę grupę zrzeszeń obywateli od innych. Jednak każdy rodzaj zrzeszenia, np. partia polityczna czy związek zawodowy, ma cele zasadnicze, dla realizacji których powołany został do życia oraz cele dalsze, które pozwalają urozmaicić i uprzyjemnić członkom ich przynależność do tego rodzaju zrzeszenia. Szersza analiza genezy i celów stowarzyszeń, związków zawodowych czy partii politycznych wykracza poza zakres tego artykułu. Podkreślić jednak należy, że partie dysponują znaczną suwerennością wobec państwa, gdyż mają za cel podstawowy kształtowanie kierunków polityki państwowej, tworzą program kierowania społeczeństwem.

Według W. Skrzydło partie polityczne zmierzają do realizacji tego programu drogą opanowania aparatu państwowego lub wywierania wpływu na ten aparat w kierunku dla siebie pożądanym. Partie dążą do kierowania społeczeństwem za pośrednictwem aparatu państwowego i to bądź samodzielnie, bądź w koalicji z innymi partiami¹⁷. Tego rodzaju ambitnych programów politycznych nie wytyczają sobie z reguły stowarzyszenia.

J. Romul charakteryzuje stowarzyszenia jako organizacje społeczne (tzn. niepaństwowe), dobrowolne, trwałe, dążące do zadośćuczynienia szczególnym upodobaniom i zapotrzebowaniom ich członków i zarazem służące szerszym interesom społecznym, będące formą kontroli społecznej nad realizacją wspomnianych upodobań i skłonności przez jednostki, pozostające w pewnej zależności od państwa i mające charakter niezarobkowy¹⁸.

Po drugie — argumentem przemawiającym przeciw podleganiu partii prawu o stowarzyszeniach jest fakt, że żadna z wówczas istniejących partii politycznych (PZPR, ZSL i SD) nie poddała się rygorom prawa o stowarzyszeniach, zarówno przed rokiem 1976, kiedy jeszcze nie były wpisane do Konstytucji, jak też później. Zresztą to, że wpisane zostały w 1976 r. do Konstytucji, nie mogło oznaczać zwolnienia ich z obowiązków formalnych wynikających z ustawy zwykłej regulującej powinności z zakresu rejestracji, poddania się kontroli organów administracyjnych itp., jeśli przyjąć, że partie podlegają prawu o stowarzyszeniach i wszystkie są równouprawnione, tak jak zrzeszeni w nich obywatele. Ponadto o sprzeczności programu partii z Konstytucją orzeka Trybunał Konstytucyjny, a nie sąd rejestrowy, który jest właściwy dla stowarzyszeń.

Po trzecie — jeżeli respektować mamy polską i światową tradycję o znacznym stopniu suwerenności partii politycznych w stosunku do organów państwowych, to nie do przyjęcia jest podleganie partii nadzorowi organów administracji państwowej, jak to wynika z prawa o stowarzyszeniach. W przeciwnym razie nie mogłyby partie swobodnie realizować swoich politycznych celów jako współtwórcy składu osobowego parlamentu, a za jego pośrednictwem kształtować ustrój państwowy i struktury organizacyjne aparatu państwowego.

W świetle przedstawionych argumentów na pytanie o podległość partii prawu o stowarzyszeniach, odpowiedź (moim zdaniem negatywną) powinien udzielić parlament, wyłączając wyraźnie partie polityczne spod przepisów prawa o stowarzyszeniach, a w następnej kolejności regulując problematykę partii w konstytucji lub w ustawie o partiach.

¹⁷ Zob. W. Skrzydło, *Z problematyki genezy i istoty partii politycznych*, Annales UMCS, t. V, z. 3, s. 44.

¹⁸ J. Romul, *Państwo a stowarzyszenia w Polsce Ludowej*, Poznań 1969, s. 16 - 17.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym istnieje wyraźna luka w tym zakresie. W państwie praworządnym istnieć muszą normy prawne regulujące wyczerpująco kwestie legalizacji i delegalizacji partii politycznych oraz wykluczające nadzór administracyjny nad partiami. Art. 4 Konstytucji (wpisany 29 XII 1989 r.) nie załatwia jeszcze tych spraw.

II. PRAWO OBYWATELSKIE CZY WOLNOŚĆ ZRZESZANIA SIĘ?

Tekst prawa o stowarzyszeniach nie pozwala udzielić na to pytanie jednoznacznej, krótkiej odpowiedzi. Spróbujmy więc wyjaśnić najpierw te dwa pojęcia opierając się na następującym kryterium. Kiedy (w jakich warunkach) można zrealizować w praktyce prawo do czegoś lub wolność?

Jeżeli przyjąć rozumienie pojęcia „prawo jednostki” jako przyznane osobie (osobom) przez państwo za pośrednictwem normy prawa pozytywnego ściśle określone świadczenie, oznacza to, że:

— prawo jednostki do tego świadczenia nie może być zrealizowane przed ukazaniem się normy przyznającej to prawo (np. prawo do emerytury, renty, bezpłatnej szkoły). Człowiek musi więc szukać w prawie pozytywnym przysługującego mu prawa;

— ten, komu prawo przysługuje, nie może go zrealizować aktem swojej woli, lecz tylko wówczas, gdy druga osoba, która zobowiązana jest do świadczenia (w rozumieniu: *dare, facer e, praestare*) spełni to świadczenie dobrowolnie lub pod przymusem organu ochrony prawnej¹⁹. Zawsze więc czyjemuś prawu musi towarzyszyć czyjś obowiązek aktywnego działania (spełnienia świadczenia).

Wolność jednostki odróżnia się od prawa jednostki następującymi cechami:

— możliwość faktyczna realizacji wolności (a więc czegoś, co można zrealizować aktem własnej woli np. zgromadzić się wraz z innymi, przemawiać lub pisać do innych ludzi, zrzeszać się z nimi w organizacjach itp.)

— istnieje niezależnie od istnienia państwa i prawa. Wolność człowieka jest bowiem rezultatem ewolucyjnego, naturalnego rozwoju człowieka, jego zdolności do podejmowania aktów woli i ich realizacji. Można ją realizować w zgodzie z prawem lub wbrew prawu, ale zniszczyć jej nie można, chyba że razem z człowiekiem;

— rola prawa pozytywnego sprowadza się do:

a) deklarowania wolności szczególnie doniosłych dla człowieka (a nie tworzenia, jak prawa jednostki). Obowiązuje więc w akcie normatywnym forma deklaracyjna, a nie konstytucyjna;

¹⁹ *Dare, facere, praestare* (dać, czynić, świadczyć powinien), to istotna treść zobowiązania według prawa rzymskiego, którą zastąpić można jednym zwrotem: „świadczyć powinien” (Zob. K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, Warszawa 1976, s. 332-333).

b) ograniczenia wolności w stopniu niezbędnym dla zapewnienia wszystkim ludziom równego jej zakresu, aby jednostki silniejsze nie pozbawiały słabszych możliwości korzystania z wolności oraz w celu zabezpieczenia wspólnych interesów społeczeństwa i państwa;

c) zagwarantowania możliwości realizacji wolności (np. ochrony przed naruszeniem przez innych, tworzenia optymalnych warunków materialno-technicznych itp.).

W celu realizacji wolności nie należy szukać w prawie pozytywnym przyznanego zakresu wolności (jak przy prawie do czegoś), lecz tylko sfery ograniczeń (zakazów lub nakazów), ponieważ wszystko, co nie jest zakazane, jest dozwolone. Oznacza to dla prawodawcy konieczność stosowania innej techniki legislacyjnej przy precyzowaniu praw obywatelskich i wolności obywatelskich.

Skoro dysponentem wolności w sensie najważniejszym bo praktycznym jest człowiek, a nie państwo, to akt prawny regulujący wolność człowieka nie powinien przewidywać podań obywatela do organu państwowego o zezwolenie, lecz tylko zawiadomienie (w celach kontrolno-rejestracyjnych) o korzystaniu z wolności.

Również organ państwa lub sąd nie powinien posiadać kompetencji do wydawania decyzji (orzeczeń) zezwalających, lecz tylko decyzji potwierdzających rejestrację lub decyzji odmawiających (zakazujących), jeśli z zawiadomienia wynika, iż korzystanie z wolności narusza obowiązujące zakazy i nakazy prawne.

Fakt, iż podmiotem dysponującym wolnością jest człowiek, a prawem — państwo oraz wynikająca z tego faktu potrzeba odmiennej regulacji prawnej w aktach normatywnych wolności człowieka oraz prawa człowieka, decyduje o potrzebie rozróżnienia tych dwóch pojęć. Oczywiście państwo (zwłaszcza totalitarne) może zawłaszczyć (w sensie prawnym) wolność człowieka i wydzielać ją obywatelom w niewielkim zakresie. Wówczas akt prawny będzie regulował wolność w formie prawa do czegoś, np. jako prawo publikowania tylko tego tekstu (obrazu), który uzyskał zezwolenie organu cenzury. Wówczas będzie obowiązywała zasada: wolno tylko to, na co zezwala norma prawna i urzędnicza decyzja. Nie pozbawia to jednak człowieka możliwości realizacji wolności w wymiarze praktycznym (*contra legem*), o czym niejednokrotnie przekonali się grabieżcy wolności człowieka.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że zasadę wolności w dzisiejszym rozumieniu zrodziła rewolucja burżuazyjna, a wyraźny jej zapis uwieczniony został we francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r., a więc Już 200 lat temu²⁰.

²⁰ Art. 4 i art. 5 Deklaracji stwierdza, że wolność polega na czynieniu tego wszystkiego, co nie szkodzi drugiemu, a to co jest szkodliwe i zabronione może określać tylko prawo. Zainteresowanym genezą pojęcia wolności człowieka pole-

Powróćmy teraz do pytania postawionego na wstępie. Czy nowe prawo o stowarzyszeniach ujęło wolność zrzeszania się w formę prawa jednostki, zmuszając w ten sposób do poszukiwania w ustawie zakresu przyznanych uprawnień, czy też w formie wolności, zobowiązując obywatela do poszukiwania w ustawie wyłącznie wyczerpująco wymienionych zakazów lub nakazów?

Odpowiedź na to pytanie można najkrócej sformułować następująco: Ustawa z 1989 r. (podobnie jak rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 1932 r.) posługuje się terminem „prawo zrzeszania się”, chociaż z treści ustawy wynika, że opiera się ona na zasadzie wolności zrzeszania się obywateli. Rozbieżność ta wynika zapewne z często praktykowanego utożsamiania pojęć: „prawo jednostki” oraz „wolność jednostki”, albo z zamiaru ścisłego trzymania się terminologii przyjętej w art. 84 obowiązującej Konstytucji RP, gdzie też mówi się o zapewnieniu obywatelom „prawa zrzeszania się”, mimo iż cała konstrukcja art. 84 odpowiada pojęciu wolności zrzeszania się²¹.

Następujące argumenty przemawiają za respektowaniem przez nową ustawę zasady wolności zrzeszania się, obywateli w stowarzyszeniach:

1) art. 1 prawa o stowarzyszeniach mówi w formie deklaratywnej, że obywatele „realizują prawo zrzeszania się”, a więc korzystają z czegoś co już istnieje, nie użyto natomiast formy konstytutywnej, że „przyznaje się prawo zrzeszania”, typowej dla formułowania prawa obywatelskiego do określonego świadczenia, które uprzednio nie istniało, a teraz ustanawia się je w akcie prawodawczym. Oczywiście, że ten ustawowy zwrot może mieć też odniesienie do Konstytucji, że obywatele realizują prawo zrzeszania się ustanowione w art. 84 Konstytucji RP. Jednakże Konstytucja też nie „przyznaje” lecz tylko „zapewnia” obywatelom prawo zrzeszania, co znaczy tyle samo, co „gwarantuje”.

Nie jest to zresztą jedyny, najważniejszy argument przemawiający za wolnością zrzeszania, ponieważ są też i dalsze:

2) ustęp 2 tegoż art. 1 wymienia w formie wyczerpującej dopuszczalne ograniczenia „prawa zrzeszania się”, co — jak już uzasadniałem —

cam monografię: Z. Kędzia, *Burżuazyjna koncepcja praw człowieka*, Wrocław—Warszawa 1980.

²¹ W art. 84 Konstytucji RP użyto formy deklarującej i gwarantującej z jednoczesnym ustaleniem (w ust. 3) sfery zakazanej. Wpisanie w art. 1 ust. 3 prawa o stowarzyszeniach z 1989 r. normy głoszącej, iż: „Stowarzyszenia mają prawo wypowiedania się w sprawach publicznych”, świadczy chyba o utożsamianiu w ustawie pojęć: prawo i wolność. Przepis ten jest przecież zbędny, gdyż nie stwarza nowej sytuacji. Wolność (a nie prawo) wypowiedania się istnieje niezależnie od obowiązywania normy prawnej zezwalającej. Brak jest bowiem w tym zakresie normy zakazującej. Treść art. 1 ust. 3 byłaby uzasadniona, gdyby istniał generalny zakaz wypowiedania się w sprawach publicznych, który nie dotyczyłby stowarzyszeń.

jest charakterystyczną cechą procesu określania wolności obywatelskich, a nie praw,

3) powoływanie do życia stowarzyszeń realizują obywatele bezpośrednio aktem swojej woli, bez potrzeby ubiegania się o decyzję zezwalającą organu administracji państwowej. Najwyraźniej reguła ta dotyczy stowarzyszeń zwykłych, których legalizacja następuje w formie pisemnego poinformowania organu administracji państwowej (organu nadzorującego stowarzyszenie), o fakcie utworzenia stowarzyszenia (art. 40).

Pozostałe stowarzyszenia mogą wprowadzić rozpocząć działalność dopiero po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu o zarejestrowaniu (art. 17), jednak fakt rejestracji nie oznacza przejścia decyzji o utworzeniu stowarzyszenia na sąd rejestrowy, lecz stanowi tylko dowód tego, że przeprowadzona została kontrola zgodności decyzji założycieli stowarzyszenia z obowiązującym prawem i że aktem rejestracji przyznana została stowarzyszeniu osobowość prawna.

Podkreślić należy też, że przestała istnieć nie mająca wiele wspólnego z zasadą wolności zrzeszania się obywateli forma tworzenia stowarzyszeń nie z inicjatywy obywateli, lecz na mocy decyzji organu państwa. Były nimi istniejące na podstawie uchylonego już prawa z 1032 r. stowarzyszenia wyższej użyteczności, powoływane przez Radę Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych²². W świetle prawa o stowarzyszeniach z 1989 r. zwrot: „stowarzyszenie wyższej użyteczności” stał się tytułem honorowym za szczególne osiągnięcia w realizacji celów społecznych, który nadaje Rada Państwa (obecnie Prezydent) stowarzyszeniu posiadającemu osobowość prawną. Tytuł ten nie może więc otrzymać stowarzyszenie zwykłe.

Fakt likwidacji możliwości powoływania stowarzyszeń wyższej użyteczności przez organy administracji państwowej zasługuje na aprobatę, również dlatego, że zgodnie z uchylonym już prawem o stowarzyszeniach z 1932 r. Rada Ministrów mogła nadać temu stowarzyszeniu przywilej wyłączności działania w określonym zakresie na obszarze całego Państwa lub mniejszym, co pociągało za sobą wyłączenie innych stowarzyszeń od wkraczania w ten zakres.

Istnienie tych stowarzyszeń naruszało zasadę wolności zrzeszania się obywateli głównie z tych względów, że ograniczały one swobodę inicjatyw obywatelskich w zakresie działalności innych stowarzyszeń w sferach należących do monopolu stowarzyszeń wyższej użyteczności.

Żałować należy tylko, że ustawa z 1989 r. nie była konsekwentna i zachowała przy Związku Harcerstwa Polskiego monopolistyczną pozycję

²² Wyjaśnić trzeba, że większość stowarzyszeń wyższej użyteczności powoływana była początkowo jako stowarzyszenia zarejestrowane z inicjatywy obywateli, a dopiero później, z tytułu ich szczególnych zasług, stawały się stowarzyszeniami wyższej użyteczności i to z reguły na swój wniosek.

tej organizacji w zakresie nazwy, munduru, odznak i symboliki harcerskiej (art. 46). Argument o niezdrowej konkurencji kilku organizacji w jednej szkole mógł być zniwelowany przez ustawowy zapis, iż w jednej szkole może działać tylko jedna organizacja harcerska, która uzyskała zezwolenie Rady Pedagogicznej i Samorządu Szkolnego.

W szerszym znaczeniu przez wolność zrzeszania się należy rozumieć łączne występowanie trojakiego rodzaju swobód:

- wolności tworzenia organizacji społecznej,
- samorządności wewnątrzorganizacyjnej,
- wolności wstępowania i występowania osób w ramach istniejących już organizacji.

III. TWORZENIE STOWARZYSZEŃ

Prawo o stowarzyszeniach z 1989 r. przewiduje następujące formy tworzenia stowarzyszeń:

1) s t o w a r z y s z e n i e (z osobowością prawną) może utworzyć grupa najmniej licząca piętnaście osób, z których każda posiada pełną zdolność do czynności prawnych i nie jest pozbawiona praw publicznych. Osoby te uchwalają statut i wybierają komitet założycielski, który załatwia formalności związane z rejestracją stowarzyszenia oraz pierwszymi działaniami organizacyjnymi, do czasu wyboru statutowych organów nowo utworzonego stowarzyszenia. Rejestracja, której skutkiem jest legalizacja stowarzyszenia oraz uzyskanie przez nie osobowości prawnej, następuje w drodze postanowienia sądu wojewódzkiego po stwierdzeniu przez sąd, że statut stowarzyszenia jest zgodny z przepisami prawa, a założyciele spełniają wymagania formalne określone ustawą (w zakresie zdolności do czynności prawnych i pełni praw obywatelskich). Warto podkreślić, że w ten sposób tworzone stowarzyszenie nazywane było przez prawo o stowarzyszeniach z 1932 r. stowarzyszeniem zarejestrowanym, którego legalizacja następowała nie w sądzie, lecz w organie administracji państwowej, który mógł na podstawie swobodnej oceny odmówić rejestracji między innymi z tego powodu, że „powstanie stowarzyszenia nie odpowiada względem pożytku społecznego”. Obecnie sądową rejestrację poprzedza tylko formalna ocena zgodności z prawem bez badania celowości powoływania stowarzyszenia. Fakt ten uzasadnia tezę, iż ustawa z 1989 r. opiera się na zasadzie wolności tworzenia stowarzyszeń.

Nowe prawo o stowarzyszeniach nie przewiduje też możliwości zakazania utworzenia oddziału terenowego stowarzyszenia, co uwzględniało prawo o stowarzyszeniach z 1932 r. wówczas, gdy organ administracyjny stwierdzał, że powołanie oddziału jest sprzeczne z prawem albo może spowodować zagrożenie bezpieczeństwa, spokoju lub porządku publicznego;

2) stowarzyszenie zwykłe, nie posiadające osobowości prawnej, może utworzyć grupa trzech osób, która uchwała regulamin i informuje na piśmie właściwy ze względu na przyszłą siedzibę stowarzyszenia, organ nadzorujący (jest nim dyrektor wydziału społeczno-administracyjnego Urzędu Wojewódzkiego) o utworzeniu stowarzyszenia. Organ ten (a także prokurator) może złożyć wniosek do sądu wojewódzkiego o wydanie zakazu założenia stowarzyszenia zwykłego, jeżeli jego regulamin jest sprzeczny z prawem lub założyciele nie spełniają wymagań określonych ustawą. Jeżeli w ciągu trzydziestu dni od dnia uzyskania informacji o założeniu stowarzyszenia zwykłego nie zakazano jego działalności, może ono rozpocząć działalność bez potrzeby ubiegania się o rejestrację;

3) związek stowarzyszeń może utworzyć grupa trzech stowarzyszeń posiadających osobowość prawną lub innych osób prawnych nie mających celów zarobkowych. Stowarzyszenia zwykłe nie mogą łączyć się w związki stowarzyszeń, ponieważ nie posiadają osobowości prawnej. Związek stowarzyszeń nabywa osobowość prawną na tych samych zasadach jakie przewidziane są dla stowarzyszeń rejestrowanych w sądzie wojewódzkim;

4) stowarzyszenie międzynarodowe może być utworzone na terytorium Polski — zgodnie z dosłownym brzmieniem art. 5 ust. 1 prawa o stowarzyszeniach — „według zasad określonych w ustawie”. Oczywiście, że przez „ustawę” należy rozumieć ustawę z 7 IV 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach. Ponieważ ustawa ta dopuszcza dwójaką możliwość legalizowania stowarzyszeń (w drodze rejestracji w sądzie, a stowarzyszeń zwykłych w formie zgłoszenia w organie administracji państwowej) należy przyjąć iż mogą być tworzone stowarzyszenia międzynarodowe według tych dwóch form legalizacji. Jeżeli stowarzyszenie międzynarodowe zostanie powołane w formie stowarzyszenia zwykłego z siedzibą w Polsce, to może działać wyłącznie jako jednolita struktura organizacyjna (centrala) bez możliwości powoływania terenowych jednostek organizacyjnych, a więc także filii stowarzyszenia w innych państwach. Wówczas takie stowarzyszenie może zrzeszać wyłącznie osoby fizyczne, zarówno obywateli polskich jak i cudzoziemców, pod warunkiem, że regulamin stowarzyszenia międzynarodowego będzie przewidywał możliwość wstępowania do stowarzyszenia cudzoziemców nie mających miejsca zamieszkania na terytorium Polski (zgodnie z art. 4 ust. 2 i art. 43 pkt 2 ustawy). Warunek ten nie jest wymagany wobec cudzoziemców mających miejsce zamieszkania na terytorium PRL — ponieważ art. 4 ust. 1 ustawy nakazuje ich traktować na równi z obywatelami polskimi²³.

²³ Ta grupa osób powinna być nazywana „obywatele państw obcych” a nie „cudzoziemcy”. Czy godzi się nazywać cudzoziemcami rodowitych Polaków posiadających inne obywatelstwo?

Przepisom prawa o stowarzyszeniach podporządkowane zostały ponadto:

5) organizacje i stowarzyszenia studenckie o zasięgu ogólnokrajowym, lokalnym i uczelnianym oraz ich oddziały (ogniwa), o ile przepisy ustawy z 4 V 1982 r. o szkolnictwie wyższym nie stanowią inaczej²⁴. Ustawa ta postanowiła inaczej głównie w kwestii nadzoru, nad organizacjami i stowarzyszeniami studenckimi, przekazując te kompetencje Ministrowi Edukacji Narodowej (gdy mają zasięg ogólnokrajowy i lokalny) oraz rektorowi uczelni (gdy chodzi o uczelniane [wydziałowe] organizacje i stowarzyszenia studenckie lub oddziały organizacji studenckich o zasięgu ogólnokrajowym i lokalnym);

6) stowarzyszenia kultury fizycznej, ze zmianami wynikającymi z ustawy z 3 VII 1984 r. o kulturze fizycznej²⁵.

7) organizacje katolickie, z uwzględnieniem zmian przyjętych w ustawie z 17 V 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej²⁶. Ta właśnie ustawa definiuje organizacje katolickie jako organizacje założone za aprobatą władzy kościelnej, która zatwierdza im kapelana lub asystenta kościelnego i działające w łączności z hierarchią kościelną. Mogą mieć one na celu w szczególności zgodną z nauką kościoła działalność społeczno-kulturalną, oświatowo-wychowawczą i charytatywno-opiekuńczą (art. 35 wyżej wymienionej ustawy).

Władzy kościelnej przysługuje wobec tych organizacji prawo cofnięcia aprobaty, natomiast wystąpienie do sądu z wnioskiem o rozwiązanie stowarzyszenia wymaga uzgodnienia w Komisji Wspólnej Rządu PRL i Konferencji Episkopatu Polski.

Ponieważ ustawa ta nie przyznaje organizacjom katolickim monopolu w zakresie realizacji wymienionych tam celów, dlatego inne stowarzyszenia zarejestrowane i zwykle mogą również przyjmować te cele za swoje i być tworzone na zasadach przewidzianych wyłącznie przez prawo o stowarzyszeniach, bez potrzeby uzyskiwania aprobaty władzy kościelnej — o czym zresztą informuje art. 37 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. W takim razie nasuwa się pytanie, po co była potrzebna odrębna regulacja, skoro obywatele, także inspirowani przez władze kościelne, mogą tworzyć różne stowarzyszenia o różnych celach, wyłącznie na podstawie prawa o stowarzyszeniach?

Na marginesie tych trzech ostatnich grup stowarzyszeń warto dodać, że częściowo odrębna ich regulacja w innych niż prawo o stowarzysze-

²⁴ Dz.U. z 1985 r., nr 42, poz. 201 z późniejszymi zmianami (rozdział 5).

²⁵ Dz.U. nr 34, poz. 181 z późniejszymi zmianami.

²⁶ Dz.U. nr 29, poz. 154.

niach ustawach dezorientuje tylko osoby zainteresowane. Nic nie stało na przeszkodzie, by prawo o stowarzyszeniach uwzględniało je w całości, łącznie z odmiennościami rozrzuconymi w różnych ustawach regulujących zupełnie inne materie ustawodawcze. Dojść może do tego, że wszystkie pozostałe wyznania religijne, których jest kilkadziesiąt, grupy narodowościowe, miłośnicy fauny i flory oraz inne niezliczone grupy społeczne będą chciały mieć swój status prawny oraz swoje organizacje określone w odrębnych ustawach. Potrzeby społeczne, a także wymagania techniki legislacyjnej domagają się regulacji jednego zagadnienia możliwie w jednym akcie ustawodawczym. Żałować należy, że ustawodawca nie respektuje tego racjonalnego postulatu i idzie w kierunku mnożenia aktów prawnych, które bez istotnej potrzeby dzielą jednorodną materię ustawodawczą.

Warto też przeprowadzić badania socjologiczne, dlaczego mimo powszechnej aprobaty dla obowiązującej w prawie polskim zasady równouprawnienia obywateli, tak dużo grup społecznych domaga się dla siebie odrębnego statusu prawnego?

IV. ZASADA SAMORZĄDNOŚCI

Samorządność rozumiana jako swoboda członków w zakresie określania celów, struktur organizacyjnych, programów i zasad działania swojej organizacji, a także sprawowania bieżącego zarządu całokształtem jej działalności, została zagwarantowana w art. 2 prawa o stowarzyszeniach z 1989 r.

W trakcie realizacji wolności zrzeszania się w stowarzyszeniach (w tym także zasady samorządności) należy respektować Konstytucję RP oraz porządek prawny określony w ustawach (art. 1 ust. 1 prawa o stowarzyszeniach). Wszelkie ograniczenia tej wolności mogą być przewidziane jedynie przez ustawy i tylko w zakresie niezbędnym do zapewnienia interesów bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego oraz ochrony zdrowia i moralności publicznej albo ochrony praw i wolności innych osób (art. 1 ust. 2).

Prawo o stowarzyszeniach z 1989 r. zamieszcza pewne ograniczenia samorządności, ze względu na potrzebę zagwarantowania demokracji oraz wolności jednostki w ramach stowarzyszeń. Ograniczenia te dotyczą obowiązku uwzględniania w statutach następujących reguł:

- najwyższe uprawnienia w zakresie decydowania o sprawach stowarzyszenia ma walne zebranie członków lub ich delegatów (art. 11 ust. 1 i 2),
- powołać należy zarząd stowarzyszenia oraz organ kontroli wewnętrznej (art. 11 ust. 3),

— zakazane jest przyjmowanie zasady bezwzględnego posłuszeństwa członków wobec władz stowarzyszenia (art. 6 ust. 1),

— nikogo nie wolno zmuszać do udziału w stowarzyszeniu lub ograniczać jego swobody wystąpienia ze stowarzyszenia. Nikt też nie może ponosić ujemnych następstw z powodu przynależności do stowarzyszenia albo pozostawania poza nim (art. 6 ust. 2).

W ramach zasady samorządności mieści się też możliwość samodzielnego opracowania statutu stowarzyszenia przez jego założycieli (a później wszystkich członków lub ich delegatów), pod warunkiem uwzględnienia w statucie problemów enumeratywnie wymienionych w art. 10 prawa o stowarzyszeniach, a dotyczących ustalenia nazwy stowarzyszenia, siedziby i terenu działania, jego celów, sposoby nabycia i utraty członkostwa, powołania władz i inne.

Ponieważ statut stowarzyszenia ma znaczenie podobne do konstytucji w państwie, dlatego swoboda jego stanowienia przez członków stowarzyszenia (lub ich delegatów) jest najważniejszą gwarancją dla zasady samorządności.

Ustawa nie dopuszcza możliwości decydowania o treści statutu przez jakikolwiek organ państwowy, w tym także przez sąd rejestrowy²⁷. Sąd może jedynie odmówić rejestracji stowarzyszenia jeżeli stwierdzi, że statut jest sprzeczny z prawem, nie może jednak samodzielnie wpisać do statutu jakiegokolwiek własne stanowisko, choćby wynikało ono z obowiązującego prawa.

Normy organizacyjne zamieszczone w statucie stowarzyszenia, mają dla jego władz i członków znaczenie norm prawnych. Istnieje obowiązek ich przestrzegania, a za naruszenie norm statutowych grożą sankcje wobec stowarzyszenia wymienione w art. 28 i art. 29 prawa o stowarzyszeniach.

W ramach samorządności mieści się też wyłączna kompetencja członków władz stowarzyszenia do decydowania o wszystkich sprawach związanych z jego działalnością. Żaden organ państwowy nie może podejmować decyzji w tym zakresie za stowarzyszenie. Jedynie wówczas, gdy zastosowana zostanie przez sąd sankcja tymczasowego zawieszenia w czynnościach zarządu stowarzyszenia, sąd wyznacza przedstawiciela do prowadzenia bieżących spraw organizacyjnych (art. 29 ust. 2). Również gdy stowarzyszenie nie posiada zarządu zdolnego do działań prawnych, sąd ustanawia dla niego kuratora, który reprezentuje stowarzyszenie w sprawach majątkowych wymagających bieżącego załatwiania (art. 30).

²⁷ Tylko założyciele stowarzyszeń przewidujących działalność bezpośrednio związaną z obronnością albo bezpieczeństwem państwa lub ochroną porządku publicznego, są obowiązani uzgodnić zakresy tej działalności odpowiednio z ministrem obrony narodowej lub ministrem spraw wewnętrznych (art. 45 prawa o stowarzyszeniach).

V. WOLNOŚĆ WSTĘPOWANIA I WYSTĘPOWANIA CZŁONKÓW STOWARZYSZEŃ

Wolność ta została zagwarantowana w art. 2 ust. 1 i art. 6 ust. 2 prawa o stowarzyszeniach. Jakkolwiek wolność wstępowania do stowarzyszeń i występowania z nich powszechnie przyjmowana jest jako sprawa oczywista, miniona praktyka nie zawsze to potwierdzała. Bywało, że stosowano wobec uczniów i studentów różnego rodzaju naciski zmuszając ich do wstąpienia do organizacji szczególnie preferowanych w szkołach czy uczelniach. Nawet w kartach klasyfikacyjnych nauczycieli były rubryki dotyczące oceny ich aktywności społeczno-politycznej, co miało wpływ na awans, a niekiedy też i na możliwość wykonywania zawodu. Podobne skłonności przejawiali działacze stowarzyszeń politycznych, zwłaszcza w zakresie ograniczania możliwości występowania ze stowarzyszenia, w obawie o utratę przez nią cechy organizacji masowej.

W art. 6 ust. 2 zawarte są trzy zakazy: jeden dotyczy zakazu zmuszania kogokolwiek do wstępowania w szeregi stowarzyszenia, drugi obejmuje zakaz ograniczania możliwości wystąpienia ze stowarzyszenia, a trzeci chroni przed ujemnymi następstwami z powodu przynależności do stowarzyszenia lub pozostawania poza nim. Dwa pierwsze zakazy figurowały również w poprzednio obowiązującym prawie o stowarzyszeniach z 1932 r., natomiast ochrona przed „ujemnymi następstwami” nie była tam uwzględniana.

Nowe prawo o stowarzyszeniach z 1989 r. nie uwzględniło natomiast zakazu zmuszania kogokolwiek do tego, aby nie wziął udziału w stowarzyszeniu, który to zakaz figurował w prawie o stowarzyszeniach z 1932 r. Jest to chyba istotne uchybienie prawodawcy, którego negatywne skutki ujawnią się dopiero po ukształtowaniu się w pełni społeczeństwa pluralistycznego w związku z istnieniem organizacji opozycyjnych wobec rządu, a także wobec innych wpływowych ugrupowań (partii politycznych, związków zawodowych, stowarzyszeń wyznaniowych czy ateistycznych).

Ustawa z 1989 r. przewiduje też dopuszczalność ograniczeń wolności wstępowania do stowarzyszeń dla następujących kategorii osób:

— małoletnich poniżej 16 lat. Mogą oni należeć do stowarzyszeń za zgodą rodziców (opiekunów), jednak bez prawa głosowania na walnych zebraniach oraz bez korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego do władz stowarzyszenia (chyba że wybierają lub są wybierani w jednostkach organizacyjnych zrzeszających wyłącznie małoletnich) (art. 3 ust. 3);

— żołnierzy czynnej służby wojskowej, żołnierzy zawodowych, junaków odbywających zasadniczą służbę w obronie cywilnej oraz funkcjo-

nariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej. Ich przynależność do stowarzyszeń krajowych i zagranicznych uzależniona jest od zezwolenia przełożonych (art. 44, 48, 49).

VI. WOLNOŚĆ ZRZESZANIA SIĘ W STOWARZYSZENIACH W ŚWIELE MIĘDZYNARODOWEGO PAKTU PRAW OBYWATELSKICH I POLITYCZNYCH

Polska ratyfikując ten Pakt 3 III 1977 r. zobowiązała się przestrzegać go w każdym krajowym akcie prawotwórczym²⁸.

Art. 22 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych gwarantuje każdemu (a więc także obywatelom państw obcych) swobodę stowarzyszania się z innymi²⁹. Przepis ten dopuszcza możliwość ustanowienia ograniczeń realizacji wolności zrzeszania się pod warunkiem, że ograniczenia te przewidziane będą w ustawie i są 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. Dopuszcza możliwość ustanowienia ograniczeń wolności zrzeszania wobec dwóch grup osób: żołnierzy i policji.

W literaturze prawa nie jest kwestionowany pogląd, że swoboda zrzeszania się, o której mowa w art. 22 Paktu obejmuje:

- swobodę tworzenia zrzeszeń w zakresie wszelkich dziedzin zainteresowań człowieka bez względu na rodzaj zrzeszenia (np. stowarzyszenia, partie i inne),
- swobodę przystępowania do już istniejących zrzeszeń,
- swobodę występowania ze zrzeszenia w każdym czasie,
- swobodę określania celów i programów zrzeszenia przez jego członków (zasada samorządności).

Gdyby nawet powyższa interpretacja art. 22 Paktu nie była akceptowana w każdym państwie, to w Polsce jest respektowana i ma wieloletnie tradycje. Wobec tego odnosi się do niej przepis z art. 5 ust. 2 Paktu: „Żadne z podstawowych praw człowieka uznanych lub istniejących w którymkolwiek z Państw— Stron niniejszego Paktu na podstawie ustaw, konwencji, zarządzeń lub zwyczaju nie może być ograniczone ani zawieszone pod pretekstem, że niniejszy Pakt nie uznaje takich praw lub że uznaje je w węższym zakresie”.

²⁸ Szerzej ten obowiązek omawia A. Michalska, *Podstawowe prawa człowieka w prawie wewnętrznym a Pakty Praw Człowieka*, Warszawa 1976.

²⁹ Art. 2 ust. 1 stanowi, że: „Każde z Państw-Stron tego Paktu zobowiązuje się przestrzegać i zapewnić wszystkim osobom, które znajdują się na jego terytorium i podlegają jego jurysdykcji prawa uznane w tym Pakcie, bez względu na jakiegokolwiek różnice, takie jak: kolor skóry, płeć, język, religia, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, sytuację majątkową, urodzenie lub jakiegokolwiek inne okoliczności”.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych przewiduje — oprócz wymienionych już ograniczeń dotyczących żołnierzy i policjantów — dwojakiego rodzaju inne ograniczenia:

1) ograniczenia trwale obowiązujące i dotyczące wszystkich praw i wolności wymienionych w Pakcie:

a) zakaz uprawiania propagandy wojennej (art. 20 ust. 1),

b) zakaz popierania w jakikolwiek sposób nienawiści narodowej, rasowej lub religijnej, stanowiące podżeganie do dyskryminacji, wrogości lub gwałtu (art. 20 ust. 2),

c) zakaz dyskryminowania kogokolwiek w zakresie przysługującego wszystkim równouprawnienia oraz zagwarantowanej wszystkim równej ochrony prawnej bez względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, religię, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, sytuację majątkową, urodzenie lub jakiekolwiek inne okoliczności (art. 26)³⁰,

d) zakaz pozbawiania osób należących do mniejszości etnicznych, religijnych lub językowych prawa do własnego życia kulturalnego, wyznawania i praktykowania własnej religii oraz posługiwania się własnym językiem wraz z innymi członkami danej grupy (art. 27).

Wymienione zakazy adresowane są zarówno do organów państwowych, aby respektowały je w toku realizacji swych kompetencji prawotwórczych i wykonawczych, jak też do organizacji społecznych i obywateli, aby przestrzegały je przy korzystaniu ze swoich praw i wolności;

2) ograniczenia, które mogą być czasowo ustanawiane przez państwo, także w zakresie realizacji wolności zrzeszania się, gdy wyjątkowe niebezpieczeństwo publiczne zagraża istnieniu narodu (art. 4 Paktu).

Ta syntetyczna prezentacja zakresu wolności zrzeszania i zakresu dopuszczalnych ograniczeń w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych konfrontowana z polskim prawem o stowarzyszeniach z 1989 r. daje obraz korzystny. Występujące jeszcze w poprzednio obowiązującym prawie o stowarzyszeniach z 1932 r. odstępstwa od postanowień Paktu zostały w nowej ustawie wyeliminowane. Czy zgodna z prawem międzynarodowym treść nowego prawa o stowarzyszeniach będzie w podobny sposób realizowana w praktyce, to dopiero okaże przyszłość.

FREEDOM OF ASSOCIATION ACCORDING TO THE LAW ON ASSOCIATION OF 1939

Summary

The article discusses four problems: political conditions existing at a time of the adoption of a new Law on Associations; types of associations regulated by the Law; the notion of freedom of association in the light of the Law and the

³⁰ Zasadę równości praw człowieka omawia A. Michalska, *Prawa człowieka w systemie norm międzynarodowych*, Warszawa 1982, s. 82 - 102

consistence of the Polish Law with International Covenant on Citizens' and Political Rights.

The author states that the Law on Associations of 1989 is the element of deep changes in the political system of the State. It reflects the demands of the society, which has since long formulated the postulates of widening the scope of political rights or liberties, especially with respect to freedom of association in trade unions, associations and political parties.

In a larger part of his article the author considers the question whether the Law on Associations of 1989 is applicable also to political parties. This problem is analysed in the context of praxis, the provisions of the Law of 1989 and the Constitution.

A considerable part of considerations concerns the notion of freedom of association and solutions adopted by the Law of 1989. The author concludes that the new Law is consistent with the principle of citizens freedom of association. The expression of that principle is found in guaranties of freedom to form associations, freedom to acquire and give up membership in associations and members' freedom to determine the aims and programmes of activity of associations.

In the last part of his article the author states that the Law on Associations of 1989 is consistent with the requirements of international law determined in the International Covenant on Citizens' and Political Rights.