

Izabela Bogucka\*

## **POWINNOŚCI W PERSPEKTYWIE POJĘĆ NIEDOOKREŚLONYCH**

### **1. Uwaga wstępna**

Zagadnienie wskazane w tytule chciałabym zarysować na tle ustawy z 7.4.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach<sup>1</sup>, w następnej kolejności odnosząc je dodatkowo do specyficznej kategorii stowarzyszeń, jaką stanowią kluby sportowe działające w formie stowarzyszenia.

### **2. Istota pojęcia „wolność zrzeszania”**

Z uwagi na rangę pojęcia, punktem wyjścia do rozważań muszą być regulacje ustawy zasadniczej, która akcentuje znaczenie społeczne wolności zrzeszania się, wskazując w preambule: „(...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Warto już w tym miejscu zauważyć wyraźne zaakcentowanie odniesienia do dwóch aspektów

---

\* Dr Izabela Bogucka – pracownik samorządowy, uczestnik Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji.

<sup>1</sup> T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 210.

wolności zrzeszania się: indywidualnego i grupowego, skoro zasada pomocniczości umacniać ma w założeniu ustawodawcy konstytucyjnego na równi: uprawnienia obywateli a także uprawnienia wspólnot obywateli<sup>2</sup>. W mojej ocenie, napięcie pomiędzy wymiarem wspólnotowym i osobistym zaangażowania w stowarzyszenie – przenika zresztą, w istotnej mierze wszelkie rozważania dotyczące fundamentu aksjologicznego tej formuły prawnej.

Z kolei art. 12 Konstytucji RP deklaruje, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”. Dodatkowo, w art. 58 Konstytucji RP wskazano wprost, że „Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się”. Co ciekawe, regulacja ta została zamieszczona w rozdziale II Konstytucji – wśród wolności i praw politycznych pomimo, że łatwo znaleźć argumenty na jej zakwalifikowanie do kategorii wolności i praw osobistych. Takie ujęcie podkreśla dobitnie znaczenie zrzeszeń w demokratycznym państwie prawa. W ten sposób stają się one niezbywalnym elementem konstrukcyjnym społeczeństwa obywatelskiego.

Istotna jest także systematyka wewnętrzna przywołanego wyżej art. 58 Konstytucji, konkretnie zaś zestawienie w ramach tej samej jednostki redakcyjnej – z jednej strony gwarancji wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1), z drugiej zaś – prawnych ram tej wolności, skoro w art. 58 ust. 3 wskazano, że ustawa określa rodzaje zrzeszeń podlegających sądowej rejestracji, tryb tej rejestracji oraz formy nadzoru nad tymi zrzeszeniami. W ten sposób materializuje się usankcjonowana w art. 2 oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – zasada praworządności. Już sama wykładnia systemowa art. 58 Konstytucji prowadzi zatem do wniosku, że wszelkiej ingerencji władz publicznych w funkcjonowanie organizacji obywatelskich towarzyszyć winna dyrektywa jednoczesnego zagwarantowania wolności zrzeszania się. Wydaje się, że źródłem kluczowej trudności w wypełnieniu powyższego nakazu praktyczną treścią będzie natomiast wspomniane wyżej napięcie pomiędzy wymiarem indywidualnym i zbiorowym pojęcia wolności zrzeszania się.

Podkreślane wyżej znaczenie organizacji obywatelskich w demokratycznym państwie<sup>3</sup> determinują zatem w szczególności takie aspekty wolności zrzeszania się, jak:

---

<sup>2</sup> Zob. także T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007 – „Porządkująca funkcja pomocniczości sprowadza się do właściwego uregulowania stosunków między jednostką a państwem, społeczeństwem a państwem, jak i uregulowania wewnętrznej struktury państwa i społeczeństwa”, *ibidem*, s. 47.

<sup>3</sup> Zob. także W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. IV, Kraków 2002. s. 69: „Ważny element wolności politycznych stanowi wolność zrzeszania się. Dążenie do realizacji różnorodnych celów i programów społecznych, politycznych, oświatowych, kulturalnych i innych społeczeństwa obywatelskiego wymaga wykorzystania w szerokim zakresie czynnika organizacji. Pluralistyczne społeczeństwo cechuje wielość, ogromne zróżnicowanie form organizacji życia, czego wyrazem są licznie występujące organizacje, działające w różnych sferach życia. (...)”.

- wymiar zarówno zbiorowy (korporacyjny<sup>4</sup>), jak i indywidualny<sup>5</sup> tego pojęcia;
- udział organizacji obywatelskich w wykonywaniu administracji publicznej<sup>6</sup> i ich zaangażowanie w realizację zadań publicznych.

Wydaje się, że te właśnie kwestie mają fundamentalny wpływ dla zakwalifikowania wolności zrzeszania nie jako wolności i prawa osobistego, lecz politycznego. Ten aspekt szczególnie akcentuje doniosłość społeczną analizowanego pojęcia.

Swoistą definicję ustawową pojęcia wolności zrzeszania się zawiera natomiast preambuła ustawy Prawo o stowarzyszeniach, gdzie wskazano, że „w celu stworzenia warunków do pełnej realizacji gwarantowanej przepisami Konstytucji wolności zrzeszania się zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka i Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych, umożliwienia obywatelom równego, bez względu na przekonania, prawa czynnego uczestniczenia w życiu publicznym i wyrażania zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań, a także uwzględniając tradycje i powszechnie uznawany dorobek ruchu stowarzyszeniowego, stanowi się, co następuje (...)”. Ponadto w art. 1 ust. 1 ustawy wskazuje, że obywatele polscy realizują prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach, zgodnie z przepisami Konstytucji oraz porządkiem prawnym określonym w ustawach.

---

<sup>4</sup> „Wyróżnienie kolektywnych praw człowieka uzmysławia, na czym konkretnie polega społeczna natura praw ludzkich, jakie ma reperkusje praktyczne (zapewnienie ochrony grupom, upodmiotowienie proceduralne grup). Kolektywne prawa człowieka pozwalają na wspólnotowe postrzeganie praw człowieka bez naruszania ich osobowo-indywidualnej natury, a tym samym umożliwiają odróżnienie praw człowieka, które mogą być wykonywane wraz z innymi, od praw wspólnot, które nie są i nie mogą pretendować do miana praw człowieka. Jednocześnie zbiorowe prawa człowieka uświadamiają, jak bardzo prawa jednostek wtopione są w rzeczywistość społeczną i jak trudno wskazać, gdzie przebiega granica między wspólnotą a jednostką. Prawa te podkreślają związki jednostki i społeczności” – P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, wyd. 3, Warszawa 2008, s. 71.

<sup>5</sup> Warto w tym miejscu odnotować zmianę zapisów ustawy z 7.4.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach. W wyniku nowelizacji, która weszła w życie 20.5.2016 r., nadano nowe brzmienie art. 1 ust. 2 ustawy Prawo o stowarzyszeniach, zgodnie z którym (po zmianach) „W zakresie swoich celów statutowych stowarzyszenia mogą reprezentować interesy zbiorowe swoich członków wobec organów władzy publicznej”. Zapis ten może być odczytywany nieco „konfrontacyjnie”, jakkolwiek w dotychczasowym brzmieniu pozostawiono zapis art. 1 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym „Stowarzyszenia mają prawo wypowiedzania się w sprawach publicznych”.

<sup>6</sup> Odwołując się do koncepcji W. Dawidowicza dotyczącej organów administracji publicznej w sensie ustrojowym i w sensie funkcjonalnym – zob. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 45-48.

### 3. Samodzielność i samorządność stowarzyszenia, jako wartość prawnie chroniona

Przepis art. 2 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach zastrzega, że stowarzyszenie jest samodzielne i samorządne. Pojęcie wolności zrzeszania się, w związku z przedstawionymi wyżej dylematami interpretacyjnymi, obliuguje zatem do każdorazowego ustalenia balansu pomiędzy różnymi wartościami. Rodzi się zresztą pytanie, czy jest możliwe precyzyjne zdefiniowanie tego pojęcia poprzez sformułowanie definicji generalnej, pozbawionej subiektywizmu, czy przeciwnie – konieczne okaże się definiowanie tego pojęcia w poszczególnych stanach faktycznych i prawnych. Tym bardziej, jeśli przedstawione wyżej rozważania uzupełni nasuwająca się tutaj zasadność konfrontacji pojęcia wolności zrzeszania się – z takimi pojęciami, jak interes społeczny, interes publiczny oraz interes indywidualny. Niewątpliwie próba zdefiniowania powyższych pojęć w ich relacji do pojęcia wolności zrzeszania się – okaże się konieczna w perspektywie analizy i wykładni sfery normatywnej. Szczegółowe rozważania tego zagadnienia przekraczają możliwe ramy niniejszego opracowania<sup>7</sup>.

### 4. Tworzenie zrzeszeń – wolność a prawo

Niewątpliwie refleksji domaga się także wyraźne ujęcie kwestii tworzenia zrzeszeń i przynależności do nich w sferze normatywnej jako wolności, nie zaś prawa. Jeśli różnica pomiędzy pojęciem prawa a pojęciem wolności polega na tym, iż pojęcie „prawa” nakłada na państwo dodatkowe zobowiązanie: „Przez wolność człowieka rozumie się przyrodzoną i niezbywalną swobodę podejmowania decyzji i ich realizacji. Wolność istnieje niezależnie od woli państwa i stanowionego przez nie prawa. Akt prawny nie tworzy wolności, nie zezwala na korzystanie z niej, może natomiast ją ograniczać. Powodem takiego ograniczenia może być ochrona określonych, wspólnych dla całego społeczeństwa wartości. W wypadku wolności można więc czynić wszystko to, czego prawo nie zabrania. Przez prawo człowieka rozumie się przysługujące roszczenie do świadczenia ustalonego w akcie

---

<sup>7</sup> Zob. np. rozważania w tym zakresie („Pojęcie »interes publiczny a interes społeczny«”) – A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 19-26.

Zob. także J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005: „(...) wypracowane przez naukę prawa administracyjnego m.in. pojęcie publicznych praw podmiotowych w istocie rzeczy służy opisaniu relacji jaka zachodzi między jednostką (obywatelom) i działalnością administracji publicznej prowadzoną w interesie publicznym. Charakterystyczne dla publicznych praw podmiotowych jest to, że zostały udzielone obywatelom w interesie publicznym, tj. dla ochrony tych interesów, których zabezpieczenie również leży w interesie ogółu, nie tylko poszczególnych jednostek. Prawa te określają relację między jednostką a państwem, a przy tym służą kontroli działalności władz publicznych” – ibidem, s. 28.

normatywnym. Państwo, wydając akt prawny, kreuje określone prawo, które powstaje z chwilą wejścia w życie tego aktu (np. prawo do ochrony zdrowia, zabezpieczenia społecznego). Mamy tu do czynienia ze stosunkiem zobowiązaniowym (w znaczeniu szerszym niż przewiduje to Kodeks cywilny). Jedna strona jest uprawniona do świadczenia, a druga obowiązana to świadczenie spełnić. W wypadku prawa można więc czynić tylko to, na co zezwala ustawa.”<sup>8</sup>

Zrekonstruowany na tle porządku normatywnego fundament aksjologiczny omawianego zagadnienia prowadzi do wniosku, że zasada pomocniczości, realizowana w każdym przypadku jako dobro konstytucyjne, najlepiej gwarantuje zachowanie właściwych mechanizmów demokratycznych w sektorze szczególnej, bezinteresownej i skierowanej na rzecz dobra wspólnego, aktywności obywateli.

## 5. Ustawa o sporcie<sup>9</sup> a wolność zrzeszania się

Akcentowana wyżej potrzeba interpretacji pojęcia wolności zrzeszania się na tle konkretnej sytuacji prawnej daje się szczególnie wyraźnie zaobserwować na przykładzie dwóch szczególnych kategorii klubów sportowych, działających w formie stowarzyszenia: uczniowskich klubów sportowych oraz innych niż uczniowskie klubów sportowych, których statuty nie przewidują prowadzenia działalności gospodarczej. Te dwie kategorie wyróżniają się istotnie na tle ogółu stowarzyszeń, ponieważ stosownie do treści art. 4 ustawy o sporcie uzyskują osobowość prawną na skutek wpisu do ewidencji, prowadzonej przez starostę właściwego ze względu na siedzibę klubu<sup>10</sup>. W pozostałym zakresie stosuje

<sup>8</sup> P. Suski, *op.cit.*, s. 69.

<sup>9</sup> Ustawa z 25.6.2010 r. o sporcie, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 176.

<sup>10</sup> Art. 4 ustawy o sporcie: 1. Szczególnym rodzajem klubu sportowego jest uczniowski klub sportowy. 2. Uczniowski klub sportowy działa na zasadach przewidzianych w przepisach ustawy z 7.4.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, z wyłączeniem przepisów dotyczących rejestracji. 3. Członkami uczniowskiego klubu sportowego mogą być w szczególności uczniowie, rodzice i nauczyciele. 4. Uczniowski klub sportowy podlega wpisowi do ewidencji prowadzonej przez starostę właściwego ze względu na siedzibę klubu. Wpisu i wykreślenia wpisu z ewidencji dokonuje się na podstawie wniosku. Wpis, odmowa wpisu do ewidencji i wykreślenie wpisu z ewidencji następuje w drodze decyzji. 5. Do wniosku o wpis do ewidencji, o którym mowa w ust. 4, dołącza się: 1) statut; 2) listę założycieli, zawierającą ich imiona i nazwiska, daty i miejsca urodzenia, miejsca zamieszkania oraz własnoręczne podpisy; 3) informację o adresie siedziby klubu sportowego. 6. Uczniowski klub sportowy uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisania do ewidencji, o której mowa w ust. 4. 7. Przepisy ust. 2 i 4–6 stosuje się odpowiednio do innych niż uczniowskie klubów sportowych działających w formie stowarzyszenia, których statuty nie przewidują prowadzenia działalności gospodarczej. 8. Minister właściwy do spraw kultury fizycznej określi, w drodze rozporządzenia, sposób prowadzenia ewidencji uczniowskich klubów sportowych i klubów sportowych, o których mowa w ust. 7, oraz dane podlegające wpisowi do ewidencji, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia jednolitego sposobu prowadzenia ewidencji.

się do nich regulacje ustawy Prawo o stowarzyszeniach. Tymczasem ustawa Prawo o stowarzyszeniach sankcjonuje m.in. powierzony staroście (również właściwemu ze względu na siedzibę klubu) nadzór nad stowarzyszeniami. Odnotować przy tym należy, że środki bezpośredniej ingerencji nadzorczej zostały usankcjonowane w ustawie w ten sposób, że zastosowanie niemal każdego z nich (za wyjątkiem niemal „symbolicznych”, w postaci wezwania do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i udzielenia ostrzeżenia władzom stowarzyszenia) jest zawarowane do właściwości sądu powszechnego<sup>11</sup>.

Zasadniczym jest tu zatem pytanie, w jakim stopniu organ ewidencyjny (i organ nadzorujący jednocześnie) władny jest do merytorycznej oceny wniosków składanych w postępowaniach związanych z wpisami do ewidencji. Rzecz dotyczy wątpliwości, co do relacji uprawnień nadzorczych starosty względem kompetencji ewidencyjnych, wynikających z ustawy o sporcie. Odpowiedź na to pytanie nie jest jednoznaczna. W pewnym zakresie koniecznym okaże się dokonywanie przez organ ewidencyjny „oceny nadzorczej” stanu faktycznego w procedurze rozpoznawania wniosku w przedmiocie wpisu podmiotu do ewidencji. Szczególnie doniosła będzie

---

<sup>11</sup> Art. 28 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach: W razie stwierdzenia, że działalność stowarzyszenia jest niezgodna z prawem lub narusza postanowienia statutu w sprawach, o których mowa w art. 10 ust. 1 i 2, organ nadzorujący, w zależności od rodzaju i stopnia stwierdzonych nieprawidłowości, może wystąpić o ich usunięcie w określonym terminie, udzielić ostrzeżenia władzom stowarzyszenia, wystąpić do sądu o zastosowanie środka określonego w art. 29.

Art. 29 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach: 1. Sąd, na wniosek organu nadzorującego lub prokuratora, może:

- 1) udzielić upomnienia władzom stowarzyszenia,
- 2) uchylić niezgodną z prawem lub statutem uchwałę stowarzyszenia,
- 3) rozwiązać stowarzyszenie, jeżeli jego działalność wykazuje rażące lub uporczywe naruszenie prawa albo postanowień statutu i nie ma warunków do przywrócenia działalności zgodnej z prawem lub statutem.

2. Sąd rozpoznając wniosek, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, może na wniosek lub z własnej inicjatywy wydać zarządzenie tymczasowe o zawieszeniu w czynnościach zarządu stowarzyszenia, wyznaczając przedstawiciela do prowadzenia bieżących spraw stowarzyszenia.

3. Rozpoznając wniosek o rozwiązanie stowarzyszenia, sąd może zobowiązać władze stowarzyszenia do usunięcia nieprawidłowości w określonym terminie i zawiesić postępowanie. W razie bezskutecznego upływu terminu, sąd, na wniosek organu nadzorującego lub z własnej inicjatywy, podejmie zawieszony postępowanie.

Art. 30 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach: 1. Jeżeli stowarzyszenie nie posiada zarządu zdolnego do działań prawnych, sąd, na wniosek organu nadzorującego lub z własnej inicjatywy, ustanawia dla niego kuratora.

2. Kurator jest obowiązany do zwołania w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy walnego zebrania członków (zebrania delegatów) stowarzyszenia w celu wyboru zarządu. Do czasu wyboru zarządu, kurator reprezentuje stowarzyszenie w sprawach majątkowych wymagających bieżącego załatwienia.

3. Wynagrodzenie kuratora pokrywa się z majątku stowarzyszenia.

ta konieczność w przypadku dokonywania zmiany wpisu w ewidencji klubów sportowych<sup>12</sup>.

Na tym tle, analizując przyjęte rozwiązania normatywne w ujęciu przede wszystkim aksjologicznym, chciałabym wskazać na trzy następujące kwestie:

- po pierwsze, starosta, łączący funkcje organu ewidencyjnego i nadzorującego, może w istocie dokonać wyboru, stosując wyłącznie jedną z procedur (administracyjną) lub skorzystać z obu (administracyjnej i cywilnej) – poprzedzając jednak w takim przypadku rozstrzygnięcie w trybie administracyjnym, zastosowaniem kompetencji nadzorczych przewidzianych ustawą Prawo o stowarzyszeniach (wniosek do sądu);
- po drugie, wobec okoliczności, że funkcje nadzorcze i ewidencyjne kumulują się w ujęciu podmiotowym, poprzez ich powierzenie temu samemu organowi, tj. właściwemu ze względu na siedzibę stowarzyszenia staroście – wybór jednej ze „ścieżek” (lub kumulatywne zastosowanie obu) pozostaje de facto kwestią wyboru starosty;
- po trzecie, niekiedy przyjęcie procedury administracyjnej skutkować będzie zupełnie paradoksalną sytuacją, w której ostateczne rozstrzygnięcie organu ewidencyjnego, dokonane według reguł Kodeksu postępowania administracyjnego, stanie się materia osądu w toku postępowania nieprocesowego przed sądem cywilnym. W istocie byłby to zadziwiający przykład nierozwiązywalnego sporu kompetencyjnego pomiędzy sądem a organem administracji publicznej.

## 6. Podsumowanie

Pojęcie wolności zrzeszania się jest samo w sobie wielowymiarowe i jego doniosłość przekracza ramy rozważań czysto teoretycznych, jakkolwiek sięga do spraw zupełnie zasadniczych z punktu widzenia aksjologii. Celem przedstawionych rozważań jest ukazanie na przykładzie pojęcia wolności zrzeszania się – w jak wielu aspektach rekonstrukcja fundamentu aksjologicznego regulacji wpływa zarówno na sferę podmiotową, jak i proceduralną funkcjonowania administracji publicznej.

---

<sup>12</sup> Por. wyrok WSA w Lublinie z 7.7.2011 r., sygn. akt III SA/Lu 172/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/18DFD15DAC](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/18DFD15DAC).

## **Duties in the perspective of undefined concepts**

The text contains analysis of normative and axiological basis concerning associations, especially – sports clubs operating in the form of associations as a point of reference to the conclusions regarding the activities of public administration. The main subject is how to define the concept of freedom of association and what principles does it include.