

**Iwona ŚLĘZAK-GŁADZIK<sup>1</sup>**

## **DWUDZIESTOLECIE USTAWY „PRAWO O STOWARZYSZENIACH”**

Artykuł jest próbą omówienia obowiązującej od 20 lat ustawy „Prawo o stowarzyszeniach” i przedstawienia praktycznych aspektów jej funkcjonowania w aktualnych realiach społeczno-politycznych. Na podstawie działalności dwóch stowarzyszeń z Warszawy i z Poznania wykazano niezgodność niektórych zapisów ustawy z polską konstytucją oraz standardami przyjętymi w rozwiązaniach prawnych obowiązujących w Unii Europejskiej. Zarysowano także kierunki proponowanych zmian w ustawie postulowane przez Senat, środowisko prawnicze i Helsińską Fundację Praw Człowieka.

W dniu 7 kwietnia 1989 r. Sejm RP uchwalił ustawę „Prawo o stowarzyszeniach”<sup>2</sup>. Ten akt prawny od ponad 20 lat reguluje działalność stowarzyszeń w Polsce, ich zakładanie i funkcjonowanie.

Ustawa została uchwalona w burzliwym okresie przemian społeczno-politycznych w Polsce i tworzenia się nowej rzeczywistości państwa obywatelskiego. Stanowiła wyznacznik demokratyzacji życia społecznego, wolności i poszanowania podstawowych praw jednostki w nowej Polsce.

Zgodnie z preambułą ustawa została powołana „w celu stworzenia warunków do pełnej regulacji 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 uczestnictwa w życiu publicznym i wyrażania zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań, a także uwzględniając tradycje i powszechnie uznawany dorobek ruchu stowarzyszeniowego”.

Ustawa ma charakter regulacji prawnej, nawiązującej bezpośrednio do art. 12 i 58 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>3</sup>. Art. 12 Konstytucji „zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”. Natomiast art. 58 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się”.

Korzystaniem z wolności zrzeszania się jest tworzenie i przystępowanie do stowarzyszeń. Zgodnie z art. 1 ustawy „Prawo o stowarzyszeniach” „obywatele polscy realizują prawo do zrzeszania się w stowarzyszenia zgodnie z przepisami Konstytucji oraz porządkiem prawnym określonym w ustawach”. Przysługuje ono obywatelom polskim mającym pełną zdolność do czynności prawnych i nie pozbawionym praw publicznych (art. 3 ust. 1). Poprzez zapisy w art. 3 ust. 2 i 3 stworzono również możliwość należenia do stowa-

---

<sup>1</sup> Mgr Iwona Ślęzak-Gładzik, Zakład Systemów Zarządzania i Logistyki, Wydział Zarządzania i Marketingu, Politechnika Rzeszowska.

<sup>2</sup> Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. 1989 nr 20, poz. 104.

<sup>3</sup> Konstytucja RP (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483).

rzyszeń osobom małoletnim oraz cudzoziemcom mającym miejsce zamieszkania na terytorium RP (art. 4 ust. 1).

Prawo do zrzeszania się w stowarzyszeniach może być ograniczone przez ustawy jedynie w przypadku, gdy jest to niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego oraz ochrony zdrowia, moralności publicznej, praw i wolności innych osób (art. 1 ust. 2).

W art. 2 ustawodawca zdefiniował stowarzyszenie jako dobrowolne, samorządne i trwale zrzeszenie o celach niezarobkowych, które samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności, opierając ją na pracy społecznej członków.

Zgodnie z zapisami art. 7 przepisom ustawy nie podlegają: organizacje społeczne działające na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną; kościoły i inne związki wyznaniowe oraz ich osoby prawne; organizacje religijne, których sytuacja prawna jest uregulowana ustawami o stosunku państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych, działających w obrębie tych kościołów i związków; komitety powstające w celu przygotowania wyborów do Sejmu i Senatu, wyborów Prezydenta RP, wyborów do Parlamentu Europejskiego lub wyborów organów samorządu terytorialnego; partie polityczne.

Ustawa „Prawo o stowarzyszeniach” rozróżnia dwie kategorie stowarzyszeń: stowarzyszenia (posiadające osobowość prawną) i stowarzyszenia zwykłe (nie posiadające osobowości prawnej). Kryterium rozróżnienia stowarzyszeń odnosi się do ich struktury wewnętrznej, jak również do procedury ich tworzenia i rejestracji (zgłoszenia).

Do założenia stowarzyszenia (nazywanego również stowarzyszeniem rejestrowym z uwagi na obowiązek wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego – art. 8 ust. 1) niezbędna jest wola co najmniej 15 osób, uchwalenie statutu stowarzyszenia i wybór komitetu założycielskiego, którego rolą jest złożenie wniosku o rejestrację do sądu rejestrowego. Kolejne etapy tworzenia stowarzyszenia określa rozdział 2 ustawy. Z chwilą wpisania do KRS stowarzyszenie uzyskuje osobowość prawną i może rozpocząć działalność (art. 17 ust. 1).

Nadzór nad działalnością stowarzyszeń należy do wojewody właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia w odniesieniu do stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego oraz do starosty w odniesieniu do innych stowarzyszeń (art. 8 ust. 5).

Stowarzyszenie może tworzyć terenowe jednostki organizacyjne, łączyć się w związki stowarzyszeń, prowadzić działalność gospodarczą. Majątek stowarzyszenia powstaje ze składek członkowskich, darowizn, spadków, dochodów z własnej działalności oraz z ofiarności publicznej, może ono również przyjmować dotacje od organów władzy publicznej i innych instytucji.

Uproszczoną formą stowarzyszenia jest stowarzyszenie zwykłe, nie posiadające osobowości prawnej. Do jego założenia potrzebna jest wola trzech osób, które uchwalają regulamin działalności. Ten rodzaj stowarzyszenia nie podlega rejestracji w KRS. Fakt jego założenia musi być zgłoszony na piśmie organowi nadzorującemu właściwemu ze względu na siedzibę stowarzyszenia (art. 40 ust. 3). Ustawodawca określił, że zakaz działalności stowarzyszenia zwykłego może wydać jedynie sąd rejestrowy na wniosek prokuratora lub organu nadzorującego jego działalność, jeśli nie zostały spełnione ustawowe wymogi.

W art. 42 ustawy określono katalog czynności, których nie może podejmować stowarzyszenie zwykłe (w odróżnieniu od rejestrowego): nie może powoływać terenowych jednostek organizacyjnych, łączyć się w związki stowarzyszeń, zrzeszać osób prawnych,

prowadzić działalności gospodarczej, przyjmować darowizn, spadków i zapisów, otrzymywać dotacji oraz korzystać z ofiarności publicznej. Środki na swoją działalność uzyskuje ze składek członkowskich (art. 42 ust. 2).

Ustawa „Prawo o stowarzyszeniach” pomimo upływu 20 lat od jej uchwalenia była i jest gwarancją i narzędziem realizacji w Polsce jednego z podstawowych praw człowieka, jakim jest prawo do zrzeszania się. Prawo to gwarantuje Konstytucja RP i umowy międzynarodowe, których stroną jest Polska.

Po II wojnie światowej prawa człowieka zostały uznane za wartości ogólnie obowiązujące i wyznaczające kierunki ewolucji systemów politycznych, społecznych i prawa międzynarodowego.

Nie ma uniwersalnej definicji praw człowieka. *Encyklopedia Międzynarodowego Prawa Publicznego* określając pojęcie praw człowieka kładzie duży nacisk na relacje między jednostką a społeczeństwem. Prawa człowieka definiowane są jako „wolności, środki ochrony oraz świadczenia, których respektowania właśnie jako praw, zgodnie ze współcześnie akceptowanymi wolnościami, wszyscy ludzie powinni móc domagać się od społeczeństwa, w którym żyją”<sup>4</sup>.

W literaturze zazwyczaj można spotkać podane trzy istotne funkcje, jakie mogą spełniać prawa człowieka. Są to:

1. ochrona wolności jednostki przed jej naruszeniem przez państwo,
2. konieczność stworzenia przez państwo możliwości realizowania praw jednostki,
3. ochrona przez państwo praw i wolności jednostki przed ich naruszeniem przez inne osoby.

Prawa człowieka należą do kategorii praw moralnych. Są one powszechne, co oznacza ich przynależność wszystkim ludziom.

Pierwszym z dokumentów o ponadczasowej i uniwersalnej wartości dotyczących praw człowieka była Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217A(III) przyjęła i proklamowała ten dokument 10 grudnia 1948 r. W art. 20 ust. 1 stwierdzono: „każdy człowiek ma prawo do wolności pokojowego zgromadzania się i zrzeszania”.

Pod auspicjami ONZ powstał też Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r. W preambule do tego aktu<sup>5</sup> państwa-strony stwierdziły, że zgodnie z zasadami ogłoszonymi w Karcie Narodów Zjednoczonych uznanie przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich członków wspólnoty ludzkiej stanowi podstawę wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie oraz że prawa te wynikają z przyrodzonej godności człowieka.

Artykuł 22 ust. 1 tego dokumentu stwierdza: „Každy ma prawo do swobodnego zrzeszania się z innymi [...] w celu ochrony swoich interesów”.

Równolegle do aktywności ONZ zaczęły rozwijać się regionalne systemy praw człowieka. W Europie odbywało się to pod auspicjami Rady Europy od jej powołania w 1949 roku. Pierwszym aktem prawnym o doniosłej randze była Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> K. Rachenberg, *Encyklopedia Międzynarodowego Prawa Publicznego*, t. 8, Amsterdam–New York–Oxford 1985, s. 502.

<sup>5</sup> Dz.U. 1977 nr 38, poz. 167.

<sup>6</sup> Dz.U. 1993 nr 61, poz. 284.

Konwencja określiła prawa i wolności oraz międzynarodowy system ich ochrony, zobowiązując państwa do ich zagwarantowania każdej osobie podlegającej ich jurysdykcji. W art. 11 ust. 1 ustanawiała prawo każdego do swobodnego stowarzyszania się.

Traktat o Unii Europejskiej<sup>7</sup> w art. 6 potwierdził w całości prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r., w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu<sup>8</sup>.

Unia Europejska przystąpiła do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, deklarując, że prawa podstawowe w niej zawarte oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych państw członkowskich stanowią część prawa Unii Europejskiej jako zasady ogólne prawa.

Prawa człowieka mają charakter ewolucyjny, podobnie jak cały system prawny. W oparciu o tę tezę należy zadać pytanie o aktualność rozwiązań prawnych przyjętych ponad 20 lat temu w ustawie „Prawo o stowarzyszeniach”.

Obecnie zaciera się różnica pomiędzy pojęciem prawa człowieka i obywatela. Dzieje się tak z uwagi na otwarte granice w Unii Europejskiej i prawo do swobodnego przemieszczania i osiedlania się. Pojęcia te są używane obecnie w państwach członkowskich UE zamiennie, ale nadal dotyczą praw konstytucyjnych oraz praw podstawowych, wynikających z prawa wspólnotowego.

Ustawa „Prawo o stowarzyszeniach” daje prawo do zrzeszania się tylko obywatelom polskim (art. 1 ust. 1). Pozostaje więc w sprzeczności z przytoczonym wyżej art. 58 ust. 1 Konstytucji RP, który zapewnia każdemu wolność zrzeszania się. Stoi też w sprzeczności z prawem wspólnotowym, które daje prawo do zakładania stowarzyszeń każdemu, traktując to jako jedną z podwalin prawa UE. Z tych uregulowań wynika bowiem, że każdy obywatel państwa członkowskiego UE jest równocześnie obywatelem UE. Prawo do zrzeszania się jest więc prawem człowieka, a nie tylko obywatela.

Kolejnym ograniczeniem wynikającym z art. 4 ust. 1 ustawy jest przysługiwanie prawa do zrzeszania się w stowarzyszenia na równych prawach z obywatelami polskimi tylko cudzoziemcom mającym miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Cudzoziemcy nieposiadający miejsca zamieszkania na terytorium RP nie mogą tworzyć ani współtworzyć stowarzyszeń, mogą tylko wstępować do stowarzyszeń, których statuty przewidują taką możliwość. Jest to niezgodne z zapisami prawa wspólnotowego.

Obecnie kontrowersje budzi również zapis o tym, że stowarzyszenia mogą zakładać tylko osoby fizyczne. Ani osoby prawne, ani tzw. ułamne osoby prawne nie mają takiego prawa. Zgodnie z intencją ustawodawcy, osoby prawne mogą mieć w stowarzyszeniach jedynie status członków wspierających. Ustawa nie przewiduje też możliwości tworzenia stowarzyszeń mieszanych składających się zarówno z osób fizycznych oraz takich podmiotów jak spółdzielnie czy fundacje.

Kolejnym utrudnieniem formalnym jest długotrwały proces zakładania stowarzyszeń, który w większości przypadków trwa kilka miesięcy. Postępowanie rejestracyjne w KRS zajmuje od dwóch do trzech miesięcy. Ustawa przewiduje 14 dni na samą procedurę związaną z zajmowaniem stanowiska przez organ nadzoru nad stowarzyszeniami.

Osobny aspekt rozważań stanowi działalność stowarzyszeń zwykłych i sposób sprawowania nad nimi nadzoru oraz niedopuszczanie stowarzyszeń przez organy administracji

<sup>7</sup> Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 115, 9 V 2008).

<sup>8</sup> Dz.U. C 303, 14 XII 2007.

i sądy do czynnego udziału w postępowaniach administracyjnych. Powyższą problematykę zobrazują przykłady zaczerpnięte z długotrwałego procesu rejestracyjnego stowarzyszenia zwykłego „Chomiczówka Przeciw Degradacji” w Warszawie oraz batalii stoczonej z zagranicznym inwestorem w Poznaniu przez Stowarzyszenie Ekologiczny Zieleniec.

W związku z planowaną budową trasy A7 przez warszawskie osiedle Chomiczówka mieszkańcy osiedla zwrócili się do prezydenta Warszawy z wnioskiem o wpis założonego przez nich 21 marca 2005 r. Stowarzyszenia do ewidencji stowarzyszeń zwykłych. Założyciele Stowarzyszenia otrzymali jednak pisemny sprzeciw Urzędu Miasta, działającego w imieniu prezydenta. W sprzeciwie prezydent podnosił, że regulamin Stowarzyszenia zawierał cele, a nie cel działania oraz że powinno ono mieć jednego przedstawiciela, a nie organy, tj. radę i zarząd. Wyznaczony został jednocześnie piętnastodniowy termin na usunięcie wskazanych braków w regulaminie.

Założyciele Stowarzyszenia nie ustosunkowali się do wniosku prezydenta, wskutek czego ten 22 kwietnia 2005 r. złożył do Sądu Rejonowego w Warszawie wniosek o zakazanie założenia Stowarzyszenia<sup>9</sup>. 13 czerwca 2005 r. Sąd Rejonowy oddalił wniosek prezydenta, w postanowieniu (sygn. Akt Wa XX Ns Rej KRS 9954/05/772) uzasadniając, że regulacje rozdziału 6 ustawy „Prawo o stowarzyszeniach” powinny być odczytywane przez pryzmat art. 12 i 58 Konstytucji RP.

Postępowanie przed sądem i kolejne apelacje składane przez prezydenta Warszawy w tej sprawie zakończyły się prawomocnym postanowieniem Wydziału Gospodarczo-Odwoławczego Sądu Okręgowego w Warszawie (sygn. akt XXIII Ga 1154/05 z 19 stycznia 2006 r.). W ocenie Sądu Okręgowego nie można było zakwestionować postanowień regulaminu Stowarzyszenia. Sąd wskazał, że żaden przepis ustawy „Prawo o stowarzyszeniach” nie upoważnia organu nadzorującego do narzucania zrzeszającym się obywatelom postanowień regulaminu stowarzyszenia, o ile cel, dla którego stowarzyszenie powołano do życia, jest zgodny z ustawą. Zaznaczył, że przepisy ustawy nie zakazują także, by stowarzyszenie zwykłe miało wewnętrzną strukturę organizacyjną. Członkowie stowarzyszenia mają więc prawo powoływać różne jednostki organizacyjne ułatwiające jego działalność i nie ma znaczenia, jakich określeń użyją nazywając je. Stowarzyszenie jednostkę taką określiło mianem zarządu, a sąd uznał, że nie ma wymogu zamieszczenia w regulaminie danych personalnych przedstawiciela zarządu.

W sprawie tej – jeszcze przed prawomocnym postanowieniem sądu – wypowiedziała się w trybie art. 63 kpc Helsińska Fundacja Praw Człowieka, kierując do sądu opinię prawną o charakterze *amicus curie* (opinii przyjaciela sądu). Stanowisko Fundacji podyktowane było zaniepokojeniem o gwarancje wolności stowarzyszania się w Polsce. Działania prezydenta Warszawy uznano za sprzeczne z konstytucyjnymi gwarancjami zrzeszania się, jak i z wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą praworządności. W przedstawionej opinii Fundacja stwierdziła, że do zadań ustawodawcy należy określenie granic stowarzyszania się oraz ustanowienie zasad praktycznego poszanowania wolności stowarzyszania się. Granice te muszą być ściśle ustawowo określone i nie mogą naruszać samej istoty wolności zrzeszania się poprzez zbyt rygorystyczne przepisy proceduralne.

Postępowanie sądowe w opisywanej sprawie wykazało, że organ nadzorujący nie może dokonywać arbitralnych ocen istoty stowarzyszenia zwykłego. Unaocniło również, że skierowanie do sądu wniosku organu nadzorującego o zakazie działalności stowarzyszenia zwykłego może doprowadzić do blokowania rozpoczęcia działalności stowarzyszeń

<sup>9</sup> Sygn. A.O. 5010A/11/05.

wchodzących w konflikt z lokalną władzą. Taka sytuacja może bezpośrednio naruszać gwarantowaną konstytucyjnie wolność zrzeszania się.

Nadzór nad tworzeniem tego typu stowarzyszeń powinien z tego względu zostać precyzyjnie określony w toku prac nad nowelizacją ustawy „Prawo o stowarzyszeniach”. Zmiany powinny objąć ograniczenie możliwości wydawania subiektywnych ocen przez organy nadzorujące. Wymóg taki spełnia m.in. rozporządzenie ministra sprawiedliwości z 13 kwietnia 1984 r. w sprawie prowadzenia rejestru fundacji, gdyż umożliwia dialog założycieli fundacji z organami rejestrującymi.

W omawianym przypadku konflikt pomiędzy założycielami Stowarzyszenia a organem nadzoru znalazł rozstrzygnięcie w długotrwałym, bo trwającym od marca 2005 r. do stycznia 2006 r., wieloinstancyjnym postępowaniu sądowym, w toku którego prezydent Warszawy stał do końca na pierwotnym stanowisku, co w praktyce uniemożliwiało realizację celu, w jakim Stowarzyszenie powołano.

Trudności towarzyszące powstaniu Stowarzyszenia „Chomiczówka Przeciw Degradacji” w Warszawie ujawniły niedoskonałości polskiego systemu ochrony konstytucyjnej wolności zrzeszania się. Organy władzy publicznej zostały ustawowo upoważnione do oceny, czy określona organizacja spełnia wymogi bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego oraz ochrony zdrowia lub moralności publicznej i ochrony innych osób (art. 1 ust. 2 ustawy „Prawo o stowarzyszeniach”). Ingerencja władz Warszawy w proces powstawania Stowarzyszenia spowodowała jednak w tym przypadku stan długotrwałej niepewności co do legalności przedsięwzięcia.

Inne aspekty funkcjonowania w Polsce ustawy „Prawo o stowarzyszeniach” przedstawione zostaną w oparciu o działalność Stowarzyszenia Ekologiczny Zieleniec. Zostało ono wpisane do rejestru stowarzyszeń 27 września 2004 r. w Poznaniu. Powstało z inicjatywy lokalnej społeczności i organizacji ekologicznych występujących przeciwko wybudowaniu w listopadzie 2003 r. przez spółkę reprezentującą zagranicznego inwestora parkingu samochodowego zlokalizowanego w pobliżu osiedli mieszkaniowych.

Parking powstał po wydaniu decyzji ustalającej warunki zabudowy przez prezydenta Poznania. Zaskarżając tę decyzję, Stowarzyszenie twierdziło, że inwestycja negatywnie wpłynie na środowisko. Zarzuciło prezydentowi naruszenie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak również przepisów postępowania administracyjnego. Dla niniejszych rozważań szczególne znaczenie ma fakt, że prezydent Poznania nie dopuścił Stowarzyszenia jako strony do udziału w postępowaniu.

Wieloinstancyjne postępowanie przed organami administracyjnymi i sądowymi wykazało, że organ wydający decyzję w tej sprawie naruszył art. 106 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego. Tym przepisem określono prawo strony do wypowiadania się w sprawie zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań: „Obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie było pouczenie strony o prawie zapoznania się z aktami sprawy i złożenia końcowego oświadczenia, a także wstrzymanie się od wydania decyzji do czasu (określonego w wyznaczonym stronie terminie) złożenia powyższego oświadczenia”<sup>10</sup>.

Naruszenie tej zasady było w tym przypadku kwalifikowaną wadą procesową, gdyż organ wydał decyzję przed terminem umożliwiającym wypowiedzenie się przez Stowa-

<sup>10</sup> W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 94.

rzyszenie. Prezydent Poznania w toku tej sprawy nie przeprowadził żadnego dowodu wnioskowanego przez Stowarzyszenie i nie przesłuchał wskazanych świadków.

Stowarzyszenie reprezentowane było przez poznańską kancelarię adwokacką Grzybowski & Guzek. W toku postępowania przed sądem prawnicy tej kancelarii wykazali, że nieuzasadnione było żądanie pracowników Urzędu Miasta, którzy uzależniali udział Stowarzyszenia w postępowaniu od doręczenia statutu oraz poświadczonych pełnym imieniem i nazwiskiem pełnomocnika kopii dokumentów, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Do celów postępowania Stowarzyszenie przedłożyło wyciąg ze statutu, a każdy z dokumentów był poprawnie uwierzytelniony przez pełnomocnika będącego adwokatem. Adwokat nie podpisał jednak złożonego odwołania. Był to błąd formalny, o którym mowa w art. 64 kpa. Zgodnie z § 2 tego artykułu należało wezwać wnoszącego odwołanie do usunięcia braków w terminie 7 dni z pouczeniem, że ich nieusunięcie spowoduje pozostawienie go bez rozpoznania. Urząd Miasta nie uczynił tego i odwołanie pozostawiono bez rozpoznania, uniemożliwiając Stowarzyszeniu udział w ewentualnym postępowaniu odwoławczym.

Stowarzyszenie wielokrotnie bezskutecznie zwracało się do Urzędu Miasta o doręczenie kserokopii wniosku złożonego przez drugą stronę postępowania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego oraz raportu sporządzonego o oddziaływaniu tej inwestycji na środowisko. Obowiązek udostępnienia tych dokumentów stronie postępowania nakładał na prezydenta Poznania art. 19 ust. 1 i 2 ustawy „Prawo ochrony środowiska”<sup>11</sup>.

Prezydent, a następnie Samorządowe Kolegium Odwoławcze podejmując decyzję w tej sprawie naruszyli więc prawo. Utrudniono bowiem Stowarzyszeniu czynny udział w postępowaniu na równych warunkach.

W toku postępowania prezydent Poznania jako organ nadzorujący zażądał od Stowarzyszenia podania pełnej listy członków. Stowarzyszenie odmówiło, wobec czego skierował on sprawę do Sądu Rejonowego w Poznaniu, który 6 stycznia 2006 r. nałożył na Stowarzyszenie grzywnę w wysokości 1500 złotych.

Według prawników reprezentujących Stowarzyszenie stanowisko sądu naruszyło art. 25 pkt 3 ustawy „Prawo o stowarzyszeniach” oraz art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych<sup>12</sup>.

Należy podzielić ten pogląd, gdyż w myśl art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest to niezbędne do zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisów prawa. W tym przypadku ustawa „Prawo o stowarzyszeniach” nie upoważniała organu nadzorującego do żądania przedłożenia innych dokumentów niż odpisy uchwał walnego zgromadzenia członków stowarzyszenia. Żadne inne racje prawne nie stały za rozszerzającą wykładnią art. 25 ustawy „Prawo o stowarzyszeniach”. Żądanie prezydenta Poznania naruszało więc prawo. Art. 47 i 51 ust. 1 Konstytucji RP, a w szczególności Ustawa o ochronie danych osobowych, ustanowiły prawo do prywatności oraz prawa do autonomii informacyjnej.

W tej sprawie stanowisko zajął również Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych. W decyzji 15 lutego 2006 r. podkreślił, że kompetencję do otrzymania danych

<sup>11</sup> Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2006 nr 129, poz. 902).

<sup>12</sup> Ustawa o ochronie danych osobowych (Dz.U. 1997 nr 133, poz. 883 z późniejszymi zmianami).

osobowych członków stowarzyszenia ma jedynie ten organ, który zgodnie z przepisami prawa jest uprawniony do badania, czy podjęta przez niego uchwała jest zgodna z prawem lub statutem – tj. sąd powszechny, a nie organ nadzorujący stowarzyszenie. Decyzja ta zakazywała prezydentowi Poznania, sprawującemu nadzór nad Stowarzyszeniem, żądania udostępnienia przez nie danych osobowych wszystkich jego członków. Była to decyzja ostateczna, wydana w trybie art. 16 § 1 kpa, i nie przysługiwało od niej odwołanie w trybie administracyjnym. Wiązała ona zarówno wnioskodawcę, jak i sąd orzekający w tej sprawie. Ten stan prawny był podstawą do złożenia apelacji przez prawnika reprezentującego Stowarzyszenie. Sąd Okręgowy w Poznaniu, związany decyzją generalnego inspektora ochrony danych osobowych, zmienił zaskarżone postanowienie i oddalił wniosek prezydenta Poznania o nałożenie grzywny na Stowarzyszenie.

To wieloinstancyjne postępowanie administracyjne i sądowe dotyczące prawa udziału stowarzyszenia w rozpatrywaniu spraw dotyczących inwestycji mogących mieć wpływ na środowisko zobrazowało fakt, że Polska nie wykonała zobowiązań, jakie nakładały na nią dwie przytoczone niżej dyrektywy i wiążąca RP umowa międzynarodowa. Luki w polskim ustawodawstwie powodowały, że uczestnicy postępowań mogli kwestionować prawo stowarzyszeń do wnoszenia skarg.

Dyrektywa Rady Wspólnot Europejskich nr 85/337/EWG z 27 czerwca 1985 r.<sup>13</sup> w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne w art. 10a stanowi, że państwa członkowskie zapewniają członkom zainteresowanej społeczności dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym organem ustanowionym przez prawo, by zakwestionować materialną i proceduralną legalność decyzji, aktów lub zaniechań. Społeczeństwo zostało tu zdefiniowane jako jedna lub więcej osób fizycznych lub prawnych, ich stowarzyszeń, organizacji lub grup.

Dyrektywa Rady Unii Europejskiej nr 96/61/WE z 24 września 1996 r.<sup>14</sup>, dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli, zawiera również nakaz zapewnienia zainteresowanej społeczności prawo do uczestniczenia w procedurze wydawania zezwolenia na nowe inwestycje mogące mieć wpływ na stan środowiska. Artykuł 12 tej dyrektywy definiuje społeczność zainteresowaną jako tę, która jest lub może być dotknięta skutkami inwestycji, lub ma interes w procedurach podejmowania decyzji dotyczących środowiska. Zobowiązano też państwa członkowskie do zapewnienia tej społeczności udziału w procedurach dotyczących: wydawania pozwoleń na jakiegokolwiek inwestycje; wydawania pozwoleń na jakąkolwiek istotną zmianę w działaniu instalacji; aktualizowania pozwolenia lub warunków dotyczących instalacji.

Kolejny akt prawa wspólnotowego – Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus 25 czerwca 1998 r.<sup>15</sup> – podobnie jak cytowane wyżej dyrektywy potwierdza dążenie do zwiększenia odpowiedzialności

<sup>13</sup> Dyrektywa Rady nr 96/61/WE z dnia 24 września 1996 roku dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz.U. UE L 96/257.26 z 10 X 1996 r. z późniejszymi zmianami: Dz.U. UE L 03.156.17; Dz.U. UE L 03.275.32; Dz.U. UE L 03.274.1; Dz.U. UE L 06.33.1).

<sup>14</sup> Dyrektywa Rady nr 96/61/WE z dnia 24 września 1996 roku dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz.U. UE z 10 października 1996 roku L 96/257.26 z późniejszymi zmianami: Dz.U. UE L 03.156.17; Dz.U. UE L 03.275.32; Dz.U. UE L 03.274.1; Dz.U. UE L 06.33.1).

<sup>15</sup> Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. 2003 nr 78, poz. 706).



i jawności w podejmowaniu decyzji i do wzmocnienia społecznej kontroli nad decyzjami w sferze środowiska. W art. 9 Konwencji ustanowione zostało prawo członków zainteresowanej społeczności do występowania przed sądem.

Rzeczpospolita Polska od 1 maja 2004 r. jest członkiem Unii Europejskiej. Wspólnota państw UE stanowi międzynarodowy porządek prawny; na jej rzecz państwa członkowskie ograniczyły w określonym zakresie swoje suwerenne prawa. Polska jest też sygnatariuszem Konwencji z Aarhus, ratyfikowanej przez parlament w odpowiedniej ustawie 21 czerwca 2001 r.<sup>16</sup> i przez prezydenta 31 grudnia 2001 r.

Stosowanie prawa wynikającego z Traktatu o Unii Europejskiej nie może być wyłączone przez przepisy krajowe. Ponadto Konwencja zobowiązuje państwa członkowskie do podawania do wiadomości społeczeństwa informacji dotyczących dostępu do administracyjnych i sądowych procedur odwoławczych. Każdy wyłom od tej zasady narusza wspólnotowy charakter prawa.

Polska do jesieni 2008 r. nie wykonała tych zobowiązań i nie wprowadziła nowych uregulowań do polskiego prawa. W rezultacie tych zaniechań polskie organy administracji i sądy odmawiały organizacjom społecznym prawa do udziału w postępowaniach i wnoszenia skarg. Łamana była też polska Konstytucja, na mocy której umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli tej ostatniej nie da się pogodzić z umową<sup>17</sup>.

Łamanie wyżej wymienionych przepisów prawa międzynarodowego poprzez stosowanie praktyki ograniczającej prawa stowarzyszeń do udziału w postępowaniach administracyjnych i sądowych dotyczących inwestycji mogących mieć wpływ na środowisko stało się podstawą do złożenia w październiku 2006 r. przez kancelarię adwokacką Grzybkowski & Guzek, reprezentującą Stowarzyszenie Ekologiczny Zieleniec, petycji do Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego.

Komisja Petycji po analizie sprawy i wymianie informacji ze stroną polską zajęła się sprawą w grudniu 2007 r. Strona polska uznała racje podniesione w petycji i zobowiązała się do zmiany przepisów w tej dziedzinie w drodze procedur legislacyjnych. W wyniku tych działań polski parlament uchwalił 3 października 2008 r. ustawę o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>18</sup>.

Ustawa „Prawo o stowarzyszeniach”, pomimo wykazanych utrudnień prawnych i formalnych w jej funkcjonowaniu, jest gwarancją i narzędziem realizacji w Polsce jednego z podstawowych praw, jakim jest wolność zrzeszania się dla osiągnięcia lub wspierania określonych celów. Prawo to jest gwarantowane przez polską Konstytucję, a do pełnej realizacji prawa do zrzeszania się Polska zobligowana jest także normami prawa międzynarodowego – Europejską Kartą Praw Człowieka i Obywatela, Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Kartą Praw Podstawowych UE.

Omówione przypadki dotyczące praktycznego funkcjonowania stowarzyszeń – Stowarzyszenia „Chomiczówka Przeciw Degradacji” i Stowarzyszenia „Ekologiczny Zieleniec” – unaoczniają prawne i formalne ograniczenia obowiązującej w Polsce ustawy. Konieczna

<sup>16</sup> Dz.U. 2001 nr 89, poz. 970.

<sup>17</sup> Art. 91 Konstytucji RP.

<sup>18</sup> Dz.U. 2008 nr 199, poz. 1227.

okazuje się nowelizacja ustawy w kierunku dostosowania jej zarówno do polskiej konstytucji, jak i do norm prawa międzynarodowego.

Nad zmianami w ustawie „Prawo o stowarzyszeniach” pracuje Senat RP. 4 marca 2009 r. na temat potrzeby nowelizacji ustawy dyskutowano na posiedzeniu Parlamentarnego Zespołu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi. Podjęto zobowiązanie, iż projekt taki zostanie przygotowany pod kierunkiem senatora Łukasza Abgarowicza. Zdaniem Abgarowicza konieczne są zmiany ułatwiające zakładanie stowarzyszeń, liberalizacja wymagań związanych z ich powstawaniem oraz umożliwienie funkcjonowania stowarzyszeń charytatywnych.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka, włączając się do dyskusji, podkreśla między innymi potrzebę znowelizowania tych przepisów ustawy, które ograniczają prawo zrzeszania się cudzoziemców. Także środowiska prawnicze postulują, by znieść ograniczenia dyskryminujące cudzoziemców. Ponadto proponują obniżenie ustawowego progu liczby osób potrzebnych do założenia stowarzyszenia oraz podkreślają konieczność przyznania osobom prawnym i ułomnym osobom prawnym prawa do zrzeszania się w stowarzyszenia w celu prowadzenia pozagospodarczej działalności statutowej.

#### **TWENTY YEARS OF THE LAW ON ASSOCIATIONS**

This article attempts to discuss a currently binding act of parliament concerning the work of associations, as well as to present practical aspects of their functioning in contemporary social and political reality. On the basis of the history of two associations from Warsaw and Poznań a discord has been shown between some of the act's points and the Polish constitution, as well as in relation to the EU standards. The article also presents directions of proposed alterations postulated by the senate, legal environments and the Helsinki Foundation for Human Rights.