

GRZEGORZ KOWALSKI

## OGRANICZENIA W ZAKRESIE KORZYSTANIA Z WOLNOŚCI ZRZESZANIA SIĘ PRZEZ FUNKCJONARIUSZY STRAŻY GRANICZNEJ

Pośród szeroko rozumianych praw człowieka wyróżnia się wolności (określane też mianem praw wolnościowych, negatywnych czy obronnych) oraz prawa *sensu stricto* (określane też mianem praw pozytywnych czy świadczących). O ile skorzystanie przez jednostkę z przysługującego jej prawa w ścisłym tego słowa znaczeniu wymaga podjęcia przez władze publiczne określonych działań pozytywnych umożliwiających jego realizację, o tyle wolność oznacza sferę życia jednostki wolną od ingerencji państwa<sup>1</sup>. Stąd odmienna jest też ich regulacja. W odniesieniu do prawa *sensu stricto* prawodawca powinien unormować je w sposób<sup>2</sup>:

- a) kreujący (konstytucyjny), wskazując przysługujące uprawnienie,
- b) wyczerpujący, określając, kto, komu oraz co powinien świadczyć,

---

Dr GRZEGORZ KOWALSKI – adiunkt Historii Ustrojów Państw, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin; e-mail: grzkowalski@interia.pl

<sup>1</sup> Rozróżnieniem pomiędzy wolnościami i prawami człowieka posługuje się również ustrojodawca, choć nie zawsze czyni to konsekwentnie. Z jednej strony bowiem w rozdziale II Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; dalej: Konstytucja) jest mowa o wolnościach i prawach człowieka i obywatela – osobistych, politycznych, społecznych, gospodarczych oraz kulturalnych, z drugiej natomiast w preambule znajduje się stwierdzenie o pragnieniu narodu polskiego zagwarantowania na zawsze praw obywatelskich. Niewątpliwie intencja ustrojodawcy objęła tą potrzebą również wolności. W niniejszym artykule przez zwrot „prawa człowieka” czy „prawa obywatela”, jeżeli nic innego nie zaznaczono wyraźnie, należy rozumieć prawo w ścisłym tego słowa znaczeniu.

<sup>2</sup> D. DUDEK, *Prawo konstytucyjne w zarysie. Wybór źródeł*, Lubelskie Wydawnictwa Prawnicze, Lublin 2002, s. 24.

c) realnie gwarantujący określone świadczenie oraz możliwość jego prawnego dochodzenia.

Jeżeli chodzi o uregulowanie wolności, powinno ono<sup>3</sup>:

a) przybrać formę normy deklarującej, potwierdzającej przysługującą swobodę,

b) w sposób wyczerpujący określać jej ograniczenia, wskazując sferę zachowań nakazanych oraz zakazanych, a nie zachowań dozwolonych należących do istoty wolności,

c) określać prawne, instytucjonalne oraz materialne gwarancje realizacji wolności oraz zapewniać wykonalność nakazów i zakazów ograniczających wolność.

## I. WOLNOŚĆ ZRZESZANIA SIĘ I JEJ POSTACIE W USTAWIE ZASADNICZEJ

Z tego względu, że wolność zrzeszania się została *expressis verbis* wyrażona w ust. 1 art. 58 Konstytucji, to w ujęciu formalnym należy do podstawowych praw człowieka *sensu largo*<sup>4</sup>. Ustrojodawca wskazany przepis umieścił w podrozdziale zatytułowanym „Wolności i prawa polityczne” rozdziału drugiego, poświęconego określeniu statusu jednostki w Rzeczypospolitej Polskiej („Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”). Przez wolności i prawa polityczne rozumie się te z nich, które „zapewniają udział jednostki w życiu politycznym”<sup>5</sup>. Choć niewątpliwie pewne rodzaje zrzeszeń *ex definitione* łączą się w sposób bezpośredni z oddziaływaniem na proces sprawowa-

---

<sup>3</sup> Tamże, s. 23-24.

<sup>4</sup> Szeroko rozumiane prawa podstawowe w ujęciu formalnym obejmują bowiem wolności i prawa zawarte w ustawie zasadniczej. Natomiast w ujęciu materialnym za prawa podstawowe uważa się te, które mają największe znaczenie z punktu widzenia interesów jednostki i państwa i które służą korzystaniu przez człowieka z innych jego wolności i praw, odnosząc się przy tym do zasadniczych sfer życia człowieka (W. ZAKRZEWSKI, *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, w: W. SKRZYDŁO (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo Morpol, Lublin 2002, s. 156). Wolność zrzeszania się należy również uznać za mającą charakter podstawowy w aspekcie materialnym, gdyż niewątpliwie sprzyja realizacji innych wolności i praw człowieka (pozwalając chociażby na wspólną i zorganizowaną reprezentację, realizację i ochronę interesów jednostek), jak też ma istotne znaczenie dla urzeczywistnienia społeczeństwa obywatelskiego aktywnie uczestniczącego w życiu państwa w wielu jego wymiarach.

<sup>5</sup> K. WOJTYCZEK, *Zagadnienia ogólne*, w: P. SARNECKI (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 95.

nia w kraju władzy publicznej (na przykład partie polityczne), to jednak jest też wiele takich, które ze swej istoty zakładają apolityczność (związki wyznaniowe, związki zawodowe, organizacje pracodawców)<sup>6</sup>. Wskazuje się, iż wolność zrzeszania się obejmuje takie elementy, jak możliwość nieskrępowanego tworzenia zrzeszeń oraz wyboru ich prawnej i organizacyjnej formy, swobodę ich funkcjonowania, dobrowolność przystępowania oraz występowania z tych zrzeszeń, możliwość decydowania przez członków o sprawach dotyczących zrzeszenia, wyborze organów wewnętrznych, a także zakończeniu jego działalności<sup>7</sup>. Pośród zaś funkcji, jakie pełnią zrzeszenia, wskazuje się: budowanie więzi społecznych, synchronizowanie interesów poszczególnych osób i w ten sposób zapobieganie tworzeniu się konfliktów pomiędzy jednostkami o zbliżonych interesach, stanowienie platformy publicznego wyrażania interesów, inicjowanie w społeczeństwie przeobrażeń, pełnienie roli obustronnego kanału wpływu pomiędzy jednostkami a instytucjami politycznymi, stanowienie części systemu samorządowego społeczeństwa<sup>8</sup>.

Zgodnie z art. 58 ust. 1 Konstytucji wolność zrzeszania się zapewnia się każdemu. Zakres podmiotowy tej wolności, wskazujący krąg osób z niej korzystających został zatem określony szeroko, obejmując tak obywateli polskich, jak i cudzoziemców pozostających pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej (por. art. 37 Konstytucji), niezależnie od wykonywanego zajęcia czy innych cech różnicujących. Ustrojodawca wskazał także różne formy zrzeszeń realizujących wolność asocjacji. Zgodnie z art. 12 Konstytucji państwo polskie zapewnia wolność tworzenia, ale też i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. Przepis ten powyższe gwarancje odnosi również do wszystkich podmiotów prawa, nie czyniąc żadnych różnic pomiędzy nimi pod względem ich przynależności państwowej. Ponadto z powyższych postanowień wnika, że jest to jedynie przykładowe,

---

<sup>6</sup> Por. D. DUDEK, *Prawo konstytucyjne w zarysie*, s. 47 oraz G. BONUSIAK, *Wolność zrzeszania się*, w: W. SKRZYDŁO, S. GRABOWSKA, R. GRABOWSKI (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 668.

<sup>7</sup> B. BANASZAK, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 293; podobnie W. SOKOLEWICZ, *Komentarz do art. 58*, w: L. GARCICKI (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 16-18.

<sup>8</sup> A. PAWŁOWSKA, *Spółeczeństwo obywatelskie – koncepcja i jej współczesna implementacja*, w: K. MOTYKA (red.), *Konstytucjonalizm we współczesnym świecie*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1998, s. 45.

a nie wyczerpujące wyliczenie form organizacyjnych zrzeszania się, o czym świadczy możliwość tworzenia i działania „innych dobrowolnych zrzeszeń”<sup>9</sup>. Cel wolności zrzeszania się obejmuje umożliwienie wspólnego rozwijania aktywności jednostek w wielu wymiarach – politycznym, społecznym, gospodarczym czy kulturalnym – i ich uczestnictwa w życiu publicznym. Przy czym realizacja tej możliwości w zależności od sytuacji może wymagać, i tym samym przybierać różne formy, wspólnego czynnego udziału jednostek w życiu państwa<sup>10</sup>.

O zapewnieniu wolności zrzeszania się w związkach zawodowych oraz społeczno-zawodowych organizacjach rolników jest też mowa w ust. 1 art. 59 Konstytucji, który dodatkowo wymienia jeszcze wolność zrzeszania się w organizacjach pracodawców. Z kolei art. 11 Konstytucji gwarantuje wolność tworzenia i działania partii politycznych<sup>11</sup>. Nie można również zapominać o takich przepisach ustawy zasadniczej, jak<sup>12</sup>: art. 16 – przewidujący funkcjonowanie samorządu terytorialnego, art. 17 – przewidujący tworzenie samorządów zawodowych i innych, art. 25 – przewidujący funkcjonowanie kościołów i związków wyznaniowych, a także art. 191 ust. 1 pkt 4 – mówiący o organizacjach zawodowych. W odniesieniu do samorządu terytorialnego czy zawodowego trudno oczywiście mówić o swobodzie zrzeszania się, gdyż członkostwo w nich powstaje z mocy prawa, na zasadzie swoistego przymusu, obejmującego odpowiednio wszystkich mieszkańców Rzeczypospolitej Polskiej (samorząd terytorialny) bądź wszystkie osoby wykonujące dany zawód zaufania publicznego (samorząd zawodowy, z którym należy wiązać również pojęcie organizacji zawodowej<sup>13</sup>)<sup>14</sup>. Formą zrzeszenia wykazującą dużą specy-

---

<sup>9</sup> Przykładem takiego niewymienionego w art. 12 Konstytucji dobrowolnego zrzeszenia może być spółdzielnia, która w myśl art. 1 § 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (t.j. Dz.U. z 2013 r., Nr 188, poz. 1443 z późn. zm.) jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym oraz zmiennym funduszu udziałowym, prowadzącym w interesie swoich członków wspólną działalność gospodarczą.

<sup>10</sup> Por. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 12 lutego 1991 r., sygn. akt K 6/90 (Z.U. 1991//1) oraz Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00 (Z.U. 2002/2A/18).

<sup>11</sup> Partia polityczna stanowi jedną z form realizacji konstytucyjnej wolności zrzeszania się, w której zapewnieniu immanentnie tkwi swoboda tworzenia oraz działania partii politycznych (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 marca 2000 r., sygn. akt Pp 1/99; Z.U. 2000/2/58).

<sup>12</sup> Por. A. CIELEŃ, *Organizacja społeczna*, w: W. SKRZYDŁO, S. GRABOWSKA, R. GRABOWSKI (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 329.

<sup>13</sup> Por. L. GARLICKI, *Komentarz do art. 191*, w: L. GARLICKI (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 11.

<sup>14</sup> Takie formy zrzeszeń nie odpowiadają też ich klasycznemu ujęciu jako grup społecznych

fikę są też Kościoły i inne związki wyznaniowe. Niemniej jednak do wspomnianych samorządów i kościołów oraz związków wyznaniowych ze względu na ich publicznoprawny charakter nie ma zastosowania art. 58 Konstytucji, gdyż podlegają one odrębnemu reżimowi konstytucyjnemu, przede wszystkim wynikającemu odpowiednio z art. 16, 17 oraz 25 ustawy zasadniczej<sup>15</sup>.

## II. OGÓLNE OGRANICZENIA WOLNOŚCI ZRZESZANIA SIĘ (dotyczące wszystkich)

### 1. ZAGADNIENIA OGÓLNE

Swoboda zrzeszania się nie ma, podobnie jak większość konstytucyjnych wolności i praw, charakteru absolutnego. Konstytucyjne podstawy wprowadzania ograniczeń w zakresie korzystania ze swobody asocjacji wynikają z czterech podstawowych źródeł. Po pierwsze: z ust. 3 art. 58 Konstytucji, po drugie: z ust. 3 art. 31 Konstytucji, po trzecie: z ust. 1 art. 233 Konstytucji i po czwarte: z przepisów szczególnych ustawy zasadniczej określających pewne zakazy co do tworzenia i funkcjonowania już powstałych zrzeszeń. Warto zauważyć, iż każde ograniczenie wolności zrzeszania się limituje jednocześnie konstytucyjne prawo do decydowania o swoim życiu osobistym, o którym mowa w art. 47 *in fine* ustawy zasadniczej.

### 2. OGRANICZENIA WYNIKAJĄCE Z UST. 3 ART. 58 KONSTYTUCJI

Zgodnie z ust. 3 art. 58 Konstytucji ustawa określa rodzaje zrzeszeń, które podlegają sądowej rejestracji, tryb, w jakim ona przebiega, a także formy nadzoru nad podlegającymi sądowej rejestracji zrzeszeniami<sup>16</sup>. Postanowienia te wpływają restrykcyjnie na swobodę zrzeszania się w wyniku wyłączenia dowolności w tworzeniu zrzeszeń, zapewniając państwu kontrolę nad ich

---

o charakterze celowym, w których wynikająca z interesów, preferencji bądź upodobań jednostki przynależność ma charakter intencjonalny (por. G. BONUSIAK, *Zrzeszenie*, w: W. SKRZYDŁO, S. GRABOWSKA, R. GRABOWSKI (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 751).

<sup>15</sup> Por. W. SOKOLEWICZ, *Komentarz do art. 58*, s. 12, 13.

<sup>16</sup> Z kategorycznego brzmienia postanowień ust. 3 art. 58 Konstytucji: – „ustawa określa” – wynika dla ustawodawcy obowiązek wydania odpowiednich regulacji we wskazanej przez te przepisy materii. Przy czym nie może on poprzestać jedynie na wymienieniu rodzajów podlegających rejestracji zrzeszeń, lecz jednocześnie (co nie znaczy, że w tym samym akcie) musi również określić tryb tej rejestracji, gdyż w przeciwnym razie wyłącza korzystanie z wolności asocjacji w stosunku do podlegających rejestracji zrzeszeń, poprzez uniemożliwienie przeprowadzenia wymaganej rejestracji na skutek braku odpowiedniej procedury.

zakładaniem poprzez wymóg ich rejestracji, którego dochowanie stanowi jeden z warunków ich legalnego działania. Restrykcyjny charakter postanowień, o których mowa, przejawia się też w ustanowieniu – ograniczającego swobodę działania zrzeczeń – nadzoru państwa nad podlegającymi rejestracji zrzeczeniami sprawowanego w formach określonych przez ustawodawcę.

Z ust. 3 art. 58 Konstytucji wynika również to, że nie wszystkie zrzeczenia w kraju będą podlegały rejestracji, a tym samym i nadzorowi ze strony państwa<sup>17</sup>, a także i to, że podlegające temu wymogowi będą rejestrowane w trybie ustawowym (określonym przez parlament) przez sąd, który jest władzą niezależną i odrębną od pozostałych władz i w którym zasiadają niezawisli sędziowie (por. art. 173 i 178 ust. 1 Konstytucji). Władze administracyjne zatem nie mogą ustalać ani trybu rejestracji zrzeczeń (w aktach podstawowych), ani jej dokonywać, uzależniając tym samym działalność zrzeczeń w kraju od swoich decyzji, podejmowanych często pod wpływem potrzeby realizacji doraźnych celów politycznych. Na zasadzie wyłączności do jej dokonywania uprawniony jest sąd, mający zapewnić bezstronność rozstrzygnięcia, co wypada uznać za istotną gwarancję realizacji konstytucyjnej wolności zrzeczania się<sup>18</sup>.

### 3. OGRANICZENIA WYNIKAJĄCE Z UST. 3 ART. 31 KONSTYTUCJI

Stosownie do postanowień ust. 3 art. 31 Konstytucji wprowadzanie ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, a do takich należy na mocy ust. 1 art. 58 ustawy zasadniczej wolność zrzeczania się, dopuszczalne jest:

- a) tylko w ustawie,
- b) tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób,
- c) o ile ograniczenia te nie naruszają istoty podlegających limitowaniu wolności bądź praw.

---

<sup>17</sup> Podobnie J. JUCHNIEWICZ, M. KAZIMIERCZUK, *Wolności i prawa polityczne*, w: M. CHMAJ (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006, s. 146; odmiennie natomiast W. SOKOLEWICZ, *Komentarz do art. 58*, s. 27.

<sup>18</sup> Powierzenie sądowi kompetencji w przedmiocie rejestracji zrzeczeń wpisuje się w realizację konstytucyjnego prawa do sądu z art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, którego treść stanowi przysługujące każdemu prawo do sprawiedliwego oraz jawnego rozpatrzenia bez nieuzasadnionej zwłoki swojej sprawy przez nie tylko właściwy, ale też bezstronny, niezależny i niezawisły sąd.

Ad a) Dopuszczalność wprowadzania ograniczeń jedynie w ustawie, stanowiąca formalną przesłankę limitacji korzystania z konstytucyjnych wolności i praw oznacza, iż ograniczenia te nie mogą być ustanawiane w aktach niższego rzędu, o niższej mocy prawnej.

Ad b) Jako materialną przesłankę wprowadzania ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw ustrojodawca wskazał niezbędność tych ograniczeń dla ochrony przynajmniej jednego z takich dóbr, jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, środowisko, zdrowie publiczne, moralność publiczna, wolności i prawa innych osób. Ponadto wymaga on, by ochrona któregośkolwiek z tych dóbr była konieczna w demokratycznym państwie. Prawodawca powinien zatem w kwestii limitowania konstytucyjnych wolności i praw człowieka przestrzegać zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji), co nastąpi, gdy uzyska on pozytywną odpowiedź na następujące pytania<sup>19</sup>:

– Czy zamierzona regulacja, ustanawiająca ograniczenia jest w stanie doprowadzić do zakładanych przez nią skutków, tj. do ochrony któregoś z sześciu ww. dóbr, uzasadniającej wprowadzenie ograniczeń (zasada przydatności)?

– Czy regulacja ta jest konieczna dla ochrony dobra, leżącej u podstaw wprowadzanych ograniczeń, a więc czy ochrony tej nie można zapewnić w inny, mniej uciążliwy dla jednostki sposób (zasada konieczności)?

– Czy skutki wywołane tą regulacją będą proporcjonalne do nakładanych przez nią na jednostkę ciężarów (zasada proporcjonalności *sensu stricto*)?

Ad c) Zakaz naruszania istoty wolności lub prawa, z których korzystanie podlega limitacji, stanowi dla prawodawcy *sui generis* ograniczenie dopuszczalnych ograniczeń, które nie mogą ingerować zbyt głęboko w określoną sferę życia jednostki<sup>20</sup>. Naruszenie istoty wolności lub prawa może nastąpić

<sup>19</sup> Por. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94 (Z.U. 1995/12), Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98 (Z.U. 2000/1/3), Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 33/03 (Z.U. 2004/4A/31), Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98 (Z.U. 1999/1/2). Zob. też K. WOJTYCZEK, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 1999, s. 150-161.

<sup>20</sup> Zgodnie z koncepcją istoty poszczególnych wolności i praw w każdym z nich wyróżnia się pewne elementy: a) podstawowe, składające się na rdzeń wolności czy prawa, stanowiące ich jądro decydujące o samej tożsamości tej wolności czy prawa; naruszenie tych elementów przekreśla daną wolność czy prawo; b) dodatkowe, stanowiące otoczkę wolności czy prawa, które mogą być swobodnie modyfikowane i ujmowane w sposób rozmaity, nie niszcząc tożsamości wolności czy prawa (por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98 oraz Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; Z.U. 2001/7/217). Przy czym w doktrynie można spotkać się z koncepcjami absolut-

przez ich całkowite zniesienie (pozbawienie) bądź wprowadzenie takich ograniczeń, które – choć nie pozbawiają jednostki przysługującej jej wolności czy prawa – faktycznie uniemożliwią korzystanie z nich<sup>21</sup>. W konkretnym odniesieniu do wyrażonej w ust. 1 art. 58 Konstytucji wolności zrzeszania się Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż jej istota zostałaby naruszona w sytuacji wprowadzenia ograniczeń uniemożliwiających realizowanie w porządku prawnym funkcji przypisanej swobodzie asocjacji, którą jest włączenie jednostki w struktury społeczeństwa obywatelskiego<sup>22</sup>.

Poruszając kwestię limitowania dopuszczalnych ograniczeń, należy też przywołać postanowienia ust. 4 art. 59 Konstytucji. Zgodnie z nimi wolność zrzeszania się w związkach zawodowych oraz organizacjach pracodawców może podlegać jedynie takim ustawowym ograniczeniom, które dopuszczają umowy międzynarodowe wiążące państwo polskie. Tak zatem, prócz wymienionych konstytucyjnych wymogów, co do limitacji zawartych w ustawie zasadniczej wolności i praw wynikających z jej art. 31 ust. 3, przy ograniczaniu wolności zrzeszania się w związkach zawodowych oraz organizacjach pracodawców, ustawodawca musi dodatkowo przestrzegać w tym zakresie wymogów wynikających z wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych, które mogą zawężać zakres dopuszczalnych ograniczeń, ustanawiając ich dodatkowe granice. Jakkolwiek należy raz jeszcze zaznaczyć, iż powyższe zastrzeżenia odnoszą się tylko do limitowania swobody asocjacji w związkach zawodowych oraz organizacjach pracodawców, nie obejmując innych form samoorganizowania się jednostek<sup>23</sup>.

---

nej oraz względnej istoty wolności i praw. W myśl pierwszej – istota każdej wolności i każdego prawa jest niezmienna bez względu na okoliczności konkretnej sytuacji. Z kolei według drugiej koncepcji istota danej wolności czy prawa ma charakter relatywny, zależny od konkretnych okoliczności, które winny być brane pod uwagę przy jej określeniu (B. BANASZAK, *Zagadnienia podstawowe. Terminologia*, w: B. BANASZAK, A. BISZTYGA, K. COMPLAK, M. JABŁOŃSKI, R. WIERUSZEWSKI, K. WÓJTOWICZ, *System ochrony praw człowieka*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005, s. 48-49). Wskazuje się jednak, iż przyjęcie koncepcji relatywnej (względnej) istoty wolności czy prawa utożsamiałoby zakaz naruszania ich istoty z zasadą proporcjonalności (por. L. GARLICKI, *Komentarz do art. 31*, w: L. GARLICKI (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 35).

<sup>21</sup> Zob. L. GARLICKI, *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, Liber, Warszawa 2004, s. 107.

<sup>22</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00.

<sup>23</sup> Należy wskazać także, że z uwagi na pierwszeństwo przed ustawą umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie w przypadku braku możliwości pogodzenia ustawy z taką umową (por. art. 91 ust. 2 Konstytucji), ograniczenia dopuszczalnych ograniczeń – jeśli chodzi o limitację konstytucyjnych wolności i praw, w tym swobody zrze-



Omawiając dopuszczalność wprowadzania ustawowych ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji, należy ponadto pamiętać o jej art. 32 ust. 2 zakazującym dyskryminacji kogokolwiek z jakiegokolwiek przyczyny w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym. Oznacza to, że również ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw nie mogą przybierać postaci dyskryminującej, w sposób nieuzasadniony różnicując sytuację prawną poszczególnych jednostek czy grup.

#### 4. OGRANICZENIA WYNIKAJĄCE Z UST. 1 ART. 233 KONSTYTUCJI

Przepisy, o których mowa, zostały zawarte w rozdziale XI Konstytucji, poświęconym stanom nadzwyczajnym (wojennemu, wyjątkowemu oraz klęski żywiołowej), a więc odnoszą się do sytuacji wystąpienia w kraju szczególniegro zagrożenia, kiedy dla przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa trzeba sięgnąć po rozwiązania nadzwyczajne, o charakterze wyjątkowym, gdyż zwykle środki konstytucyjne okazują się niewystarczające. Te ekstraordynaryjne rozwiązania zazwyczaj będą obejmować również potrzebę ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw (zob. art. 228 ust. 1, ust. 3 oraz ust. 5 *in fine* Konstytucji). Ustrojodawca, odpowiednio w ust. 1 i 3 art. 233 Konstytucji, wskazał w odniesieniu do stanów wojennego i wyjątkowego katalog konstytucyjnych wolności i praw, których w tych stanach nie można ograniczać (klauzula negatywna), oraz w odniesieniu do stanu klęski żywiołowej –

---

szania się w jakichkolwiek formach organizacyjnych – mogą wynikać również i z takiej umowy. Ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie umowa międzynarodowa wiążąca Rzeczpospolitą Polską, jeżeli przyjmie określone ograniczenia w przedmiocie dopuszczalności limitowania wolności zrzeszania się, to ustawodawca nie będzie mógł ich pominąć we własnej regulacji ograniczającej korzystanie z tej wolności. A nawet gdyby tak uczynił, to rozwiązania ustawowe pozostałyby bezskuteczne, gdyż należałoby wówczas zgodzić z art. 91 ust. 2 Konstytucji stosować rozwiązania traktatowe. W przedstawionej sytuacji zachodzi jednak istotna różnica z tą przewidzianą w ust. 4 art. 59 Konstytucji, gdzie ustawodawca musi uwzględnić traktatowe ograniczenia dopuszczalnych limitacji wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców określone we wszelkich wiążących państwo polskie umowach międzynarodowych, a nie tylko tych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Przy czym z uwagi na to, że umowy międzynarodowe dotyczące konstytucyjnych wolności i praw obywatelskich albo muszą być ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (art. 89 ust. 1 pkt 2 Konstytucji), albo stosuje się do nich przepisy odnoszące się do umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (art. 241 ust. 1 Konstytucji), trudno sobie wyobrazić, iżby owe granice ograniczeń wolności zrzeszania się w związkach zawodowych oraz organizacjach pracodawców były ustanawiane w innego rodzaju umowach międzynarodowych niż te, które do swojej ratyfikacji wymagają zgody wyrażonej w ustawie.

katalog konstytucyjnych wolności i praw, których ograniczenie jest w tym stanie dopuszczalne (klauzula pozytywna). Z przepisów tych wynika dopuszczalność wprowadzania ograniczeń swobody zrzeszania się w czasie stanu wojennego bądź wyjątkowego oraz zakaz ustanawiania takich ograniczeń w czasie stanu klęski żywiołowej. Również i w tym wypadku ustanawiane ograniczenia nie mogą przybrać charakteru dyskryminującego, gdyż zakazane jest ich wprowadzanie wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia czy majątku (por. ust. 2 art. 233 Konstytucji).

#### 5. ZAKAZY WYNIKAJĄCE Z POSZCZEGÓLNYCH PRZEPISÓW KONSTYTUCJI

Jeżeli chodzi o ograniczenia swobody zrzeszania się wynikające z konstytucyjnych zakazów zawartych w poszczególnych postanowieniach ustawy zasadniczej, to należy wymienić przede wszystkim zd. 1 ust. 2 jej art. 58, zakazujące istnienia w kraju zrzeszeń, których cel lub działalność pozostają w sprzeczności z Konstytucją lub ustawą. Przepis ten, mający charakter ogólny, zabrania zakładania i funkcjonowania zrzeszeń, których cel lub działalność byłyby sprzeczne tylko z Konstytucją, tylko z ustawą (ustawami) bądź z Konstytucją i ustawą (ustawami) zarazem. W odniesieniu zaś do konkretnych zakazów konstytucyjnych należy wskazać w szczególności na postanowienia:

1) ust. 1 art. 11 Konstytucji, mówiącego o zrzeszaniu przez partię polityczną obywateli polskich na zasadach dobrowolności i równości, a także wskazującego cel jej działalności, którym jest wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa; wnioskując *a contrario*, sprzeczne z Konstytucją byłoby zrzeszanie przez partie polityczne cudzoziemców, przymuszanie do członkostwa, nierówne traktowanie swoich członków, jak też wywieranie wpływu na kształt polityki państwa za pomocą metod niedemokratycznych;

2) ust. 2 art. 11 Konstytucji, stanowiącego, iż finansowanie partii politycznych jest jawne, tym samym zakazującego utajniania źródeł finansowania tego rodzaju zrzeszeń;

3) art. 13 Konstytucji, zakazującego istnienia nie tylko partii politycznych, ale i innych organizacji<sup>24</sup>:

a) które w programach odwołują się do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu,

---

<sup>24</sup> Każde zrzeszenie jest organizacją, choć nie odwrotnie (W. SOKOLEWICZ, *Komentarz do art. 12*, w: L. GARLICKI (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, s. 3).

b) których program lub działalność: zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, zakłada lub dopuszcza stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa, przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa;

4) zd. 1 ust. 3 art. 59 Konstytucji, przyznającego związkom zawodowym prawo do organizowania różnych form protestu (w tym strajku) w granicach określonych w ustawie; tym samym przekroczenie przez organizację związkową tych granic byłoby nie tylko naruszeniem przepisów ustawy je określającej, lecz również naruszeniem przepisów Konstytucji, o których tu mowa;

5) zd. 2 ust. 2 art. 17, zakazującego ustanawiania tego rodzaju innych niż zawodowe samorządów, których utworzenie naruszałoby wolność wykonywania zawodu lub ograniczało wolność podejmowania działalności gospodarczej.

Naruszenie przez zrzeszenie ww. zakazów w statucie czy działalności należy zakwalifikować jako sprzeczność celu zrzeszenia lub jego działalności z Konstytucją, co z kolei stanowi podstawę do zastosowania wobec niego środków nadzoru czy nawet jego likwidacji. Niemniej jednak trzeba podkreślić, że sprzeczność, o której tu mowa, oraz jej konsekwencje mogą wynikać z naruszenia jakichkolwiek postanowień Konstytucji, a nie tylko jej art. 11, 13, 17 i 59<sup>25</sup>. Jeżeli zaś chodzi o sprzeczność celów lub działalności zrzeszenia z ustawą (ustawami), to należy wskazać, iż wszelkie tego rodzaju postanowienia ustawowe, które w istocie ograniczają swobodę asocjacji, wyznaczając jej granice, winny odpowiadać konstytucyjnym wymogom limitowania korzystania z konstytucyjnych wolności i praw w ogóle oraz wolności zrzeszania się w szczególności.

Zgodnie ze zd. 2 ust. 2 art. 58 Konstytucji sąd orzeka o odmowie rejestracji lub zakazie funkcjonowania zrzeszenia, którego cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. Ustrojodawca zagwarantował zatem sądową kontrolę legalności zrzeszeń, powierzając sądom rozstrzyganie o zgodności z ustawą zasadniczą i ustawodawstwem zwykłym celów oraz działalności zrzeszeń. Nie mogą więc być one zdelegalizowane w trybie administracyjnym. Decyzja ostateczna w tym przedmiocie należeć musi do sądu. Przy czym zakres stosowania przywołanego przepisu nie ogranicza się jedynie do zrzeszeń podlegających sądowej rejestracji, lecz wszystkich, także tych, których ustawodawca takim obowiązkiem nie obejmuje. W zd. 2 ust. 2 art. 58 Konstytucji jest bowiem mowa o sądowym orzeczeniu dotyczącym odmowy

---

<sup>25</sup> Por. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2006 r., sygn. akt Ts 194/05 (Z.U. 2006/5B/216).

wy rejestracji lub zakazu działania zrzeczenia, którego cele lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. Istotna dla zastosowania tych przepisów jest więc owa sprzeczność ze wskazanymi aktami normatywnymi, nie zaś to, czy dane zrzeczenie, którego cele lub działalność naruszają Konstytucję lub ustawę, podlega obowiązkowi rejestracji przez sąd czy nie. Choć zrozumiałe jest, że w odniesieniu do zrzeczeń nieobjętych obowiązkiem rejestracji nie będzie wchodziła w grę odmowa ich rejestracji. Nie wyklucza to natomiast delegalizacji takich zrzeczeń na skutek sprzeczności ich działalności z Konstytucją lub ustawą (ustawami). Należy też zauważyć, że przytoczone przepisy pełnią podwójną funkcję prewencyjno-represyjną<sup>26</sup>. Z jednej strony bowiem pozwalają zapobiegać powstawaniu zrzeczeń, których cele i wynikająca z nich działalność mogłyby okazać się niezgodne z wymogami konstytucyjnymi lub ustawowymi, z drugiej zaś umożliwiają eliminowanie takich zrzeczeń z rzeczywistości życia państwowego. W ramach prewencyjnej ochrony porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, tj. na etapie rozpatrywania wniosku o rejestrację zrzeczenia, sąd będzie badał jedynie cele zrzeczenia, co do ich zgodności z Konstytucją lub ustawą. W ramach ochrony represyjnej przedmiotem badania zgodności z Konstytucją i ustawą (ustawami) mogą być już objęte i cele, i działalność zrzeczenia. W odniesieniu do zrzeczeń nieobjętych obowiązkiem sądowej rejestracji funkcja prewencyjna nie będzie realizowana. Niemniej jednak nie oznacza to, że sąd nie będzie mógł w stosunku do takiego zrzeczenia orzec zakazu działalności, jeżeli jego cele lub działalność będą sprzeczne z regulacjami konstytucyjnymi lub ustawowymi.

Analizując unormowania poświęcone badaniu zgodności z Konstytucją oraz ustawami celów i działalności zrzeczeń, nie można pominąć regulacji zawartej w art. 188 pkt 4 ustawy zasadniczej, zgodnie z którą w sprawach zgodności celów lub działalności partii politycznych z Konstytucją orzeka Trybunał Konstytucyjny. Wskazany przepis należy traktować jako *lex specialis* względem zd. 2 ust. 2 art. 58 Konstytucji<sup>27</sup>, przyznającego sądowi orzekanie w przedmiocie odmowy rejestracji, jak również zakazu działania zrzeczeń, których cele lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. Przepis art. 188 pkt 4 Konstytucji wyłącza stosowanie zd. 2 ust. 2 jej art. 58 niejako podwójnie:

---

<sup>26</sup> Por. B. BANASZAK, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 296.

<sup>27</sup> W. Sokolewicz wprost mówi o tym, iż zd. 2 ust. 2 art. 58 Konstytucji w ogóle nie odnosi się do partii politycznych (W. SOKOLEWICZ, *Komentarz do art. 11*, w: L. GARLICKI (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, s. 53).

1) wyłącza dopuszczalność orzekania o zgodności celów lub działalności partii politycznych z ustawodawstwem zwykłym, ograniczając w tym względzie wzorzec kontroli jedynie do Konstytucji<sup>28</sup>;

2) wyłącza właściwość sądów w sprawach orzekania o zgodności celów lub działalności partii politycznych (ale też tylko tych szczególnych zrzeszeń) z ustawą zasadniczą, przyznając tę kompetencję na zasadzie wyłączności Trybunałowi Konstytucyjnemu<sup>29</sup>, w ramach postępowania i prewencyjnego, i represyjnego. Z uwagi na ostateczny i powszechnie obowiązujący charakter orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (por. art. 190 ust. 1 Konstytucji) jego rozstrzygnięcie będzie musiał uwzględnić sąd rejestrujący partię polityczną i wykreślający ją z ewidencji<sup>30</sup>. Przy czym ów sąd będzie opierał się nie na własnej ocenie konstytucyjności celów bądź działalności partii politycznej, lecz na ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Konsekwencją takich rozwiązań jest możliwość delegalizacji partii politycznej jedynie przez wspomniany Trybunał<sup>31</sup>.

W tym miejscu wspomnieć jeszcze trzeba o tych przepisach Konstytucji, które zakazują przynależności do partii politycznych oraz związków zawodowych niektórym osobom pełniącym określone funkcje publiczne<sup>32</sup>. Te ograniczenia w korzystaniu z wolności zrzeszania się nie są tu bliżej analizowane z uwagi na to, że mają charakter ograniczeń podmiotowych, które nie odnoszą się do funkcjonariuszy Straży Granicznej.

<sup>28</sup> Odmienne L. GARLICKI, *Komentarz do art. 188*, w: L. GARLICKI (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, s. 30.

<sup>29</sup> Por. B. BANASZAK, M. JABŁOŃSKI, *Uwaga IV do art. 58*, w: J. BOĆ (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Kolonia Limited, Wrocław 1998, s. 110.

<sup>30</sup> Zagadnienia te regulują art. 14, 21 i 45 oraz rozdział 5 Ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz.U. z 2011 r., Nr 155, poz. 924 z późn. zm.). Bliżej zob. M. GRANAT, A. GORGOL, J. SOBCZAK, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2000, s. 64, 128-132, oraz J. SOBCZAK, *Nadzór nad partiami politycznymi sprawowany przez sąd i Trybunał Konstytucyjny w procesie rejestracji*, w: T. BOJARSKI, E. GDULEWICZ, J. SZREŃIAWSKI (red.), *Konstytucyjny ustroj państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2000, s. 269-278.

<sup>31</sup> Por. P. WINCZOREK, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Liber, Warszawa 2000, s. 26. Jak słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny, „ograniczenia w korzystaniu z wolności tworzenia i działania partii politycznych mogą wynikać jedynie wprost z postanowień konstytucji; ich źródłem nie mogą być natomiast ustawy, które mogą je co najwyżej konkretyzować” (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 marca 2000 r., sygn. akt Pp 1/99).

<sup>32</sup> Por. art. 178 ust. 3, art. 95 ust. 3, art. 205 ust. 3, art. 209 ust. 3, art. 214 ust. 2 oraz art. 227 ust. 4 Konstytucji.

### III. SZCZEGÓLNE OGRANICZENIA WOLNOŚCI ZRZESZANIA SIĘ (dotyczące funkcjonariuszy Straży Granicznej)

#### 1. ZAGADNIENIA OGÓLNE

Konstytucja nie zawiera żadnych szczególnych przepisów dotyczących prowadzenia ograniczeń w zakresie korzystania z wolności zrzeszania się, które odnosiłyby się *explicite* do funkcjonariuszy Straży Granicznej. Nie oznacza to oczywiście, że korzystanie przez nich ze swobody asocjacji nie podlega limitowaniu. Poza omówionymi już ograniczeniami ogólnymi wynikającymi z Konstytucji, które dotyczą wszystkich podmiotów korzystających z wolności zrzeszania się, nie wykluczając funkcjonariuszy Straży Granicznej, ograniczenia te mogą być ustanawiane też w innych, a ściślej rzecz ujmując – w innym akcie normatywnym, jakim jest ustawa. Przy czym należy pamiętać, że regulacja wprowadzająca te ograniczenia powinna spełniać nie tylko przesłankę formalną (ustawa), ale też przesłanki materialne, uzasadniające jej ustanowienie (chronić bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, środowisko, zdrowie lub moralność publiczną bądź wolności i prawa innych osób), a także odpowiadać zasadzie proporcjonalności (być konieczna w demokratycznym państwie) i nie naruszać istoty swobody asocjacji (nie pozbawiać jej ani nie uniemożliwiać korzystania z niej).

Do takiej regulacji należy ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej<sup>33</sup> [dalej: u.s.g.], która w art. 68 i 72 wprost odnosi się do wolności zrzeszania się funkcjonariuszy Straży Granicznej. Przepisy te mówią o następujących rodzajach zrzeszeń: partiach politycznych, stowarzyszeniach krajowych, organizacjach i stowarzyszeniach zagranicznych, organizacjach i stowarzyszeniach międzynarodowych, związkach zawodowych.

#### 2. PARTIE POLITYCZNE

Zgodnie z ust. 1 art. 68 u.s.g. funkcjonariusz Straży Granicznej nie może być członkiem partii politycznej. Zakaz ten ma charakter bezwzględny, nie przewiduje żadnych wyjątków w tym zakresie. Obejmuje więc wszystkich funkcjonariuszy tej formacji, niezależnie od rodzaju korpusu, do którego przynależą, oraz ich stopnia służbowego. Bez znaczenia jest również to, że dana osoba uzyskała członkostwo w partii politycznej, zanim została funkcjonariuszem Straży Granicznej. Zgodnie bowiem z ust. 2 art. 68 u.s.g. członkostwo takie ustaje z chwilą przyjęcia do służby w Straży Granicznej. Wy-

---

<sup>33</sup> T.j. Dz.U. z 2014 r., Nr 116, poz. 1402 z późn. zm.

gaśnięcie członkostwa następuje na mocy ustawy, dla jego skuteczności nie są więc potrzebne dodatkowe czynności, jak wystąpienie z partii politycznej czy inne. Uznać należy ponadto, że przyjęcie przez daną partię w poczet członków osoby pełniącej służbę w Straży Granicznej byłoby prawnie bezskuteczne. Zakaz przynależności do partii politycznych funkcjonariuszy Straży Granicznej obejmuje więc zakaz wstępowania przez nich do tego rodzaju organizacji oraz kontynuowania w nich członkostwa. Wspomniany zakaz trwa przez cały czas pełnienia służby w tej formacji<sup>34</sup>. Konsekwencją rozwiązań przyjętych w ust. 1 i 2 art. 68 u.s.g. jest apartyjność funkcjonariuszy.

Powyższe przepisy wskazują, że ustawodawca w odniesieniu do funkcjonariuszy Straży Granicznej nie tyle ograniczył, ile wyłączył korzystanie przez nich z wolności zrzeszania się w partiach politycznych. Jak już wcześniej zaznaczono, zniesienie wolności czy prawa przez ustawodawcę stanowi naruszenie ich istoty, czego zakazuje wprowadzającemu ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw ustawodawcy zd. 2 ust. 3 art. 31 Konstytucji. Kwestia ta stała się przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, który wydał w tej sprawie – z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>35</sup> – rozstrzygnięcie 10 kwietnia 2000 r.<sup>36</sup>

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że istota wolności zrzeszania się (będąca ważnym elementem funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego) wyraża się w umożliwieniu obywatelom tworzenia przez nich więzi organizacyjnych o charakterze sformalizowanym, których cele i zadania nie byłyby reglamentowane przez państwo. Naruszenie jej istoty nastąpiłoby, gdyby pewnej grupie osób zakazano zrzeszania się w jakiegokolwiek organizacji, stawiając te osoby poza strukturami społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego pozbawienie określonych kategorii osób – mających status funkcjonariuszy pewnych służb publicznych – wolności zrzeszania się w partiach politycznych nie jest naruszeniem istoty przysługującej im swobody zrzeszania się ani prawa do wpływa-

---

<sup>34</sup> Nie przestaje obowiązywać także w czasie zawieszenia funkcjonariusza Straży Granicznej w czynnościach służbowych (zob. art. 43 u.s.g.), gdyż nadal pozostaje on w służbie tej formacji.

<sup>35</sup> Przy czym należy zaznaczyć, że wniosek dotyczył ustawowego zakazu zrzeszania się w partie polityczne nie tylko funkcjonariuszy Straży Granicznej, lecz również m.in. Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Służby Więziennej, Inspekcji Celnej, Państwowej Straży Pożarnej, straży gminnych.

<sup>36</sup> Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00, oraz aprobującą głosę M. GRANATA, *Glosa do Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2002 r. (sygn. akt K. 26/00)*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 4, s. 79-90.

nia na politykę państwa, choć niewątpliwie je ogranicza<sup>37</sup>. A to dlatego, iż partie polityczne stanowią tylko jedną z postaci urzeczywistniania wolności zrzeszania się<sup>38</sup>. Nie można zatem twierdzić, iż zakaz przynależności do partii politycznych, skoro nie obejmuje innych form zrzeszania się, wyklucza całkowicie swobodę asocjacji funkcjonariuszy Straży Granicznej, naruszając nienaruszalną – jej istotę<sup>39</sup>.

Jako cel limitacji swobody zrzeszania się funkcjonariuszy Straży Granicznej poprzez ustanowienie wymogu ich apartyjności, Trybunał Konstytucyjny wskazał niezbędność zachowania politycznej neutralności<sup>40</sup> oraz bezstronności tych osób jak i samej formacji<sup>41</sup>. Aktywność ustawodawcy w tym zakresie nie jest więc wynikiem jego dążności do ograniczania ich w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, lecz chęci zapobiegnięcia konfliktom interesów, jakie mogłyby powstać w wyniku wykonywania przez funkcyj-

---

<sup>37</sup> „Prawo do członkostwa w partiach politycznych postrzegać należy przede wszystkim nie w kategoriach wolności zrzeszania lecz, z uwagi na konstytucyjne określenie celów i zadań partii politycznych, w kategoriach prawa do wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. O ile zatem wolność zrzeszania zapewnia obywatelom swobodę samoorganizacji życia społecznego we wszelkich jego dziedzinach, zrzeszanie się w partiach politycznych stanowi realizację prawa obywatela do wpływania na politykę państwa. Jest to fundamentalne prawo obywatela, które stanowi istotę ustroju demokratycznego. Prawo wpływania na politykę państwa nie wyczerpuje się jednak w członkostwie w partiach politycznych lecz znajduje znacznie szersze formy urzeczywistniania” (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00).

<sup>38</sup> Por. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 24 kwietnia 1996 r., sygn. akt W 14/95 (Z.U. 1996/2/14) oraz Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt K 25/03 (Z.U. 2004/11A/116).

<sup>39</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00.

<sup>40</sup> „Pojęcie politycznej neutralności, którym posługuje się Konstytucja i pojęcie apartyjności, wyrażające się w zakazie członkostwa w partiach politycznych określonych kategorii osób, nie są pojęciami przedmiotowo tożsamymi. Wymóg politycznej neutralności pewnych segmentów służb publicznych oznacza przede wszystkim niedopuszczalność motywowania realizacji konstytucyjnych i ustawowych zadań tych służb interesami ugrupowań politycznych. Apartyjność ma na celu usunięcie zagrożenia płynącego z faktu istnienia organizacyjnych i politycznych więzi pomiędzy osobą sprawującą funkcje publiczne, a partią polityczną. Zagwarantowanie apolityczności służb publicznych nie jest możliwe do realizacji w sytuacji gdy osoby pełniące takie funkcje są członkami ugrupowań politycznych” (tamże).

<sup>41</sup> Tamże. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, dysponowanie przez funkcjonariuszy Straży Granicznej szeregiem uprawnień wkraczających w sferę wolności i praw jednostki powoduje, iż członkostwo ich w partiach politycznych mogłoby prowadzić do ograniczenia zaufania obywateli do państwa, ponieważ mogłoby skutkować realizacją wskazanych uprawnień w sposób jednostronny, pod dyktando danej koncepcji politycznej. Wymóg apartyjności funkcjonariuszy Straży Granicznej jest zaś w stanie dać poczucie bezpieczeństwa oraz praworządności obywatelom (tamże).



riuszy Straży Granicznej służby publicznej z jednej strony oraz prowadzenia działalności na rzecz partii politycznej z drugiej<sup>42</sup>. Słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny, że do – formułowanej w sposób wyraźny w statutach większości partii politycznych – istoty członkostwa w nich należy i obowiązek stosowania się do pochodzących od organów partyjnych uchwał, i czynny udział w formowaniu oraz urzeczywistnianiu programu partii politycznej. Tego rodzaju zobowiązania mogłyby zagrażać należytemu wykonywaniu zadań przez funkcjonariuszy Straży Granicznej ze względu na pozostawanie w konflikcie z polityką tworzonego na podstawie aktualnej większości parlamentarnej rządu, pod którego kierownictwem służby te pozostają. Sytuacja, w której funkcjonariusz Straży Granicznej korzystając z przysługującej mu wolności (zrzeszania się w partię polityczne), naruszałby wynikające z pełnienia służby publicznej obowiązki, byłaby wysoce niepożądana<sup>43</sup>. Za uzasadnione zatem należy uznać ograniczenie w zakresie korzystania ze swobody zrzeszania się w tych wszystkich sytuacjach, gdzie możliwa jest kolizja między przypisanymi wykonującym władzę publiczną osobom kompetencjami a funkcją realizowaną przez partie polityczne<sup>44</sup>.

Trybunał Konstytucyjny wskazał także, że przynależność do partii politycznej, będąc deklaracją sympatii politycznych, przeczy apolityczności<sup>45</sup>, a co

<sup>42</sup> Tamże.

<sup>43</sup> Tamże.

<sup>44</sup> „Wolność zrzeszania się w partię polityczne nie stanowi wartości autonomicznej lecz związana jest ściśle z rolą, którą Konstytucja przypisuje partiom politycznym w strukturze politycznej państwa. Partie są z punktu widzenia ustrojowego szczególną kategorią zrzeszeń obywatelskich, których rola polega na udziale w kształtowaniu polityki państwa [...]. Z punktu widzenia indywidualnych praw jednostki są dobrowolnymi zrzeszeniami, za których pośrednictwem obywatele realizują aspiracje wpływania na politykę państwa. Ze względu na funkcję ustrojową stanowią one element struktury władzy publicznej służący kształtowaniu i realizacji programów politycznych” (tamże). M. Gulczyński wyróżnia następujące funkcje partii politycznych: a) konsolidowania interesów społeczeństwa, b) mobilizowania i integrowania aktywności politycznej obywateli, c) krystalizowania opcji wyborczych, d) strukturalizowania parlamentu, e) kreowania rządu, f) kształtowania polityki państwowej, g) promowania przywódców politycznych (M. GULCZYŃSKI, *Zasada pluralizmu politycznego*, w: W. SOKOLEWICZ (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998, s. 171-174). Nieco odmiennie W. Sokół, wskazujący na funkcję: a) artykulacji i agregacji potrzeb oraz interesów, b) wyborczą, c) rządzenia, d) mobilizacyjną i integracyjną, e) kształtowania opinii publicznej, f) rekrutacji politycznej, g) legitymizacyjną (W. SOKÓŁ, *Partie i systemy partyjne w demokracji*, w: K. MOTYKA (red.), *Konstytucjonalizm*, s. 127-128).

<sup>45</sup> Przez apolityczność należy rozumieć nie brak politycznych poglądów, ale brak ich manifestowania w pracy zawodowej (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 listopada 1998 r., sygn. akt K 42/97; Z.U. 1998/7/113). Jak pisze M. Granat, wyrażająca się w przynależności

za tym idzie, neguje zasadę bezstronności, której apolityczność stanowi integralny element. Przyznanie funkcjonariuszom Straży Granicznej swobody zrzeszania się w pełnym wymiarze mogłoby w pewnych sytuacjach doprowadzić do konfliktu sumienia, obejmującego z jednej strony zawodowe obowiązki funkcjonariusza Straży Granicznej, z drugiej zaś – jego polityczne sympatie. Ponadto pod znakiem zapytania stawałoby jego osobistą bezstronność, podważając w ten sposób zaufanie opinii publicznej, odnoszące się do prawidłowego funkcjonowania tej formacji<sup>46</sup>. A jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, zasada zaufania obywateli do państwa<sup>47</sup>, obok uznania go za dobro wspólne<sup>48</sup>, stanowi wartość, której konieczność ochrony wpływa zarówno na organizacyjne struktury oraz sposób funkcjonowania aparatu państwowego, jak i na zakres wolności, praw oraz obowiązków przysługujących osobom, które pełnią funkcje publiczne<sup>49</sup>.

W kwestii spełnienia materialnej przesłanki limitowania konstytucyjnych wolności i praw Trybunał Konstytucyjny przyjął, że ograniczenie wolności zrzeszania się funkcjonariuszy Straży Granicznej poprzez ustanowienie wymogu ich apartyjności uzasadnione było koniecznością ochrony przede wszystkim bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego (z których zapewnieniem wiążą się zadania tej formacji<sup>50</sup>) oraz ochrony wolności i praw innych osób, w które mogą ingerować funkcjonariusze Straży Granicznej w ramach wykonywania przysługujących im kompetencji (nieraz nawet bardzo głęboko,

---

do partii politycznej partyjność stanowi jądro polityczności rozumianej jako polityczna stronniczość. Por. M. GRANAT, *Glosa do Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2002 r.*, s. 87.

<sup>46</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00.

<sup>47</sup> Zasada ta wypływa z ogólniejszej zasady demokratycznego państwa prawnego, jakim jest Rzeczpospolita Polska, stosownie do art. 2 Konstytucji. Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98 (Z.U. 1999/3/40), Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99 (Z.U. 1999/7/165), Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02 (Z.U. 2002/7A/97). Bliżej na ten temat M. WYRZYKOWSKI, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, w: W. SOKOLEWICZ (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, s. 83-84.

<sup>48</sup> Zgodnie z art. 1 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Toteż państwo oraz jego organy mają wyrażać interes wszystkich mieszkańców, zaś partia polityczna, zresztą zgodnie z etymologią, reprezentuje interesy tylko pewnej części obywateli. Por. M. GRANAT, *Glosa do Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2002 r.*, s. 87.

<sup>49</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00.

<sup>50</sup> Por. art. 1 u.s.g.

włącznie z możliwością stosowania środków przymusu bezpośredniego<sup>51</sup>). Dlatego za uzasadnione należy uznać ustanowienie – gwarantujących polityczną neutralność funkcjonariuszy Straży Granicznej – ograniczeń w zakresie korzystania z przysługujących im wolności i praw<sup>52</sup>. Za szczególnie uzasadnione takie rozwiązania Trybunał Konstytucyjny uznaje w krajach, w których przez wiele lat system rządzenia opierał się na wykorzystywaniu formacji policyjnych do stosowania wobec politycznych przeciwników represji i w których nawyki dużej części kadr tych formacji zostały ukształtowane w systemie politycznym, u którego podstaw legła zasada kierowniczej roli jednej tylko partii politycznej<sup>53</sup>. Ponadto apartyjność funkcjonariuszy Straży Granicznej znajduje uzasadnienie w ustanowionych przez prawodawcę, funkcjonujących w ramach tej służby, relacjach pomiędzy przełożonym a podwładnym, opierających się na obowiązującej dyscyplinie w stosunkach pomiędzy nimi. Podziały partyjne, które mogłyby się ujawnić przy wykonywaniu przez Straż Graniczną ustawowych zadań, zagrażałyby bezpieczeństwu oraz porządkowi publicznemu<sup>54</sup>. Tak zatem wymóg apartyjności kierowany pod adresem funkcjonariuszy Straży Granicznej według Trybunału Konstytucyjnego uzasadniony jest przede wszystkim rodzajem zadań tej formacji i wynikających stąd uprawnień jej funkcjonariuszy oraz przyjętym systemem organizacji Straży Granicznej, opartym na dyscyplinie oraz pełnej podległości podwładnych względem przełożonych<sup>55</sup>.

Jak już wspomniano, Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, iż wprowadzony ustawowo wymóg apartyjności funkcjonariuszy Straży Granicznej, choć ogranicza wolność zrzeszania się, nie narusza jej istoty, gdyż mogą oni realizować ją w innych formach. Co jednak ciekawe, ten sam Trybunał Konstytucyjny w tym samym wyroku wskazał z jednej strony, że apartyjność funkcjonariuszy Straży Granicznej stanowi limitację swobody asocjacji wprowadzoną w zakresie koniecznym, z drugiej zaś – iż ów ustawowy zakaz przynależności

---

<sup>51</sup> Por. rozdziały 5 i 6 u.s.g.

<sup>52</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00. „Działania w sferze zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego mogą być podejmowane i prowadzone z motywów politycznych i w szerokim zakresie wykorzystywane dla celów o takim charakterze. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza tam, gdzie zakres powierzonych kompetencji jest na tyle szeroki, że wkracza w sferę praw i wolności innych osób, zrozumiałe jest wprowadzenie takich uregulowań, które tworzą bardziej rygorystyczne gwarancje bezstronności tych organów” (tamże).

<sup>53</sup> Tamże.

<sup>54</sup> Tamże.

<sup>55</sup> Tamże.

do partii politycznych może zostać zniesiony, „jeśli ustawodawca uzna, że mechanizmy demokratyczne są na tyle sprawne, że dalsze funkcjonowanie zakazów ograniczających prawo koalicji, nie będzie konieczne”<sup>56</sup>. Tym samym Trybunał Konstytucyjny uznał, że w zgodzie z ustawą zasadniczą pozostają oba rozwiązania, zakazujące funkcjonariuszom Straży Granicznej zrzeszania się w partiach politycznych i dopuszczające tę możliwość. Nie wydaje się być to stanowisko trafne, gdyż wprowadza sytuację schizofreniczną. Pozostawia ono bowiem ustawodawcy zbyt daleko idącą swobodę w decydowaniu o korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw przez pewne grupy osób. Oczywiście to ustawodawca władny jest wprowadzać limitacje w tym zakresie, ale pod pewnymi warunkami o charakterze materialnym i przy przestrzeganiu zasady proporcjonalności. W ust. 3 art. 31 Konstytucji ustrojodawca wyraźnie dopuścił wprowadzanie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw tylko (*sic!*) wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie. Nie zawarł ani w tej części ustawy zasadniczej, ani w przepisach końcowych i przejściowych żadnego wyjątku od konieczności spełnienia powyższych wymogów na czas „usprawniania się” mechanizmów demokracji w Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał Konstytucyjny powinien orzec, czy ograniczenie korzystania z wolności zrzeszania się funkcjonariuszy Straży Granicznej, poprzez ustanowienie wymogu ich apartyjności, jest konieczne w demokratycznym państwie, czy też nie, a nie dokonywać oceny funkcjonującej w kraju demokracji i sprawności mechanizmów ją gwarantujących (czy Rzeczpospolita Polska jest czy też jeszcze nie jest państwem wystarczająco demokratycznym, by możliwe było zrzeszanie się przez funkcjonariuszy Straży Granicznej w partiach politycznych).

### 3. ZWIĄZKI ZAWODOWE

Swobody zrzeszania się funkcjonariuszy Straży Granicznej w związkach zawodowych dotyczy art. 72 u.s.g. Z postanowień ust. 1 i 2 wynikają dwójakiego rodzaju ograniczenia w zakresie wolności koalicji związkowej. A mianowicie: funkcjonariusze Straży Granicznej mogą zrzeszać się jedynie w związku zawodowym funkcjonariuszy Straży Granicznej, a więc nie w jakimkolwiek związku zawodowym, tylko w takim, który skupia jedynie takie osoby. Ponadto w Straży Granicznej może działać tylko jeden związek zawodowy, skupiający jej funkcjonariuszy<sup>57</sup>. Jak wskazał Trybunał Konstytucyj-

---

<sup>56</sup> Tamże.

<sup>57</sup> Jest nim Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Funkcjonariuszy Straży Granicznej.

ny, swoboda zrzeszania się w związki zawodowe obejmuje gwarancje nieskrępowanego ich tworzenia, dobrowolnego przystępowania do związków zawodowych, dobrowolnego występowania ze związków zawodowych, a także swobodę działalności związków zawodowych<sup>58</sup>. Wolność koalicji związkowej funkcjonariuszy Straży Granicznej jest ograniczona do wyboru przez nich przynależenia do związku zawodowego (funkcjonariuszy Straży Granicznej) bądź pozostawania poza nim. Nie obejmuje natomiast wyboru konkretnego związku zawodowego, gdyż tego dokonał za nich ustawodawca. Należy uznać, że przyjęcie funkcjonariusza w poczet członków przez inny związek zawodowy niż związek zawodowy funkcjonariuszy Straży Granicznej byłoby prawnie bezskuteczne<sup>59</sup>.

Z powyższego wynika, iż chociaż ustawodawca ograniczył swobodę zrzeszania się funkcjonariuszy Straży Granicznej w zakresie wolności koalicji związkowej, to jednak nie poszedł tak daleko, jak uczynił to w odniesieniu do zrzeszania się przez nich w partiach politycznych<sup>60</sup>. Nie została bowiem

---

<sup>58</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 czerwca 1998 r., sygn. akt K 34/97 (Z.U. 1998/4/49). „Zapewnienie w art. 12 Konstytucji wolności tworzenia i działalności związków zawodowych oznacza przede wszystkim postulat powstrzymania się państwa od ingerencji w sferę ich zakładania i późniejszego funkcjonowania [...]. Istotną rolę odgrywać tu może również art. 31 ust. 3, który formułuje zasady dotyczące ograniczania praw i wolności człowieka i obywatela, a odnosi się również w zakresie nieuregulowanym w art. 59 ust. 4 Konstytucji do działalności związków zawodowych” (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2004 r., sygn. akt K 54/02; Z.U. 2004/2A/10).

<sup>59</sup> Dotyczy to również sytuacji, gdy funkcjonariusz Straży Granicznej – za pozwoleniem przełożonego (por. art. 67 u.s.g.) – podjął zajęcie zarobkowe poza służbą, nawiązując np. stosunek pracy z innym pracodawcą, u którego działa inna organizacja związkowa. Z tego tytułu nie traci on bowiem statusu funkcjonariusza Straży Granicznej, dlatego ciągle mają do niego zastosowanie przepisy art. 72 ust. 1 i 2 u.s.g.

<sup>60</sup> Jakkolwiek warto tu wskazać poglądy Trybunału Konstytucyjnego na rolę związków zawodowych w kraju przy okazji rozpatrywania sprawy dotyczącej podobnego ograniczenia wolności koalicji związkowej, odnoszącego się do pracowników Najwyższej Izby Kontroli, nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne, o których mowa w ust. 2 art. 86 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.): „w rzeczywistości społecznej Rzeczypospolitej Polskiej, związki zawodowe pełnią rolę *quasi* partii politycznych. Niezależnie od politycznej formacji oraz różnych celów przyświecających ich działaniom, nie ulega wątpliwości, że w głównej mierze prowadzą one działania polityczne, nie zawsze bezpośrednio związane z ochroną interesów pracowniczych. [...] w związku z jednoznacznym charakterem działalności polskich związków zawodowych, przynależność pracownika do któregoś z nich musiałaby być poczytana za deklarację politycznych sympatii, zatem przeczyłaby apolityczności i tym samym negowałaby fundamentalną zasadę bezstronności. W tej sytuacji przyjęć trzeba, że przyznanie pracownikom merytorycznym NIK pełnej wolności koalicji mogłoby, w pewnych wypadkach, prowadzić do niebezpiecznego konfliktu sumienia pomiędzy zawodowymi obowiązkami a politycznymi sympatiami pracownika

zniesiona zupełnie wolność funkcjonariuszy Straży Granicznej do zrzeszania się w związkach zawodowych, choć niewątpliwie ich swoboda wyboru w tym zakresie została mocno zawężona.

Jeżeli chodzi o dochowanie konstytucyjnych wymogów wprowadzania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, pewne wydaje się, że:

- 1) zachowana została wymagana forma ustawowa;
- 2) ustawodawca nie naruszył istoty ograniczanej wolności zrzeszania się, gdyż ani jej nie pozbawił, ani też nie uniemożliwił faktycznego korzystania z niej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej<sup>61</sup> (mogą korzystać z innych form wolności zrzeszania się)<sup>62</sup>;
- 3) ograniczenia te są zgodne z postanowieniami wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych, dopuszczających wprowadzanie w ustawodawstwie krajowym ograniczeń wolności koalicji związkowej w odniesieniu do członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej<sup>63</sup> bądź dodatkowo w stosunku do pracowników na wysokich stanowiskach, których

---

i bieżącymi potrzebami związku zawodowego” (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 listopada 1998 r., sygn. akt K 42/97).

<sup>61</sup> W świetle poglądów Trybunału Konstytucyjnego dotyczących relacji wolności zrzeszania się określonej w art. 58 ust. 1 Konstytucji oraz wolności tworzenia i działania partii politycznych, o której mowa w art. 11 ustawy zasadniczej, należy stwierdzić, że również wolność zrzeszania się w związkach zawodowych stanowi jedną z form swobody asocjacji w ogóle, a zatem nawet całkowite pozbawienie tej pierwszej funkcjonariuszy Straży Granicznej byłoby zgodne z Konstytucją, bez naruszania istoty tej drugiej, przy założeniu, że zachowane zostałyby pozostałe wymogi konstytucyjne – zasada proporcjonalności oraz spełnione przesłanki formalne i materialne. Pogląd taki uzasadniać może również systematyka Konstytucji, której mówiący o wolności zrzeszania się w związkach zawodowych *in specie* art. 59 znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie z art. 58 stanowiącym o wolności zrzeszania się *in genere*.

<sup>62</sup> Istniejące ograniczenie, wprowadzone w koniecznym wymiarze, należy uznać za niepozbawiające funkcjonariuszy Straży Granicznej możliwości związkowej reprezentacji oraz ochrony swoich praw pracowniczych. Choć stanowi wyjątek od obowiązującej w demokratycznym państwie prawa reguły wolności związkowej, to jednak istoty tej wolności nie narusza (por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 listopada 1998 r., sygn. akt K 42/97).

<sup>63</sup> Por. art. 9 ust. 1 Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjętej w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r. (Dz.U. z 1958 r., Nr 29, poz. 125); art. 5 ust. 1 Konwencji nr 98 Międzynarodowej Organizacji Pracy, dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, przyjętej w Genewie dnia 1 lipca 1949 r. (Dz.U. z 1958 r., Nr 29, poz. 126); art. 11 ust. 2 zd. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 z późn. zm.); art. 8 ust. 2 Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 169).

czynności uważa się z reguły za związane z tworzeniem polityki lub pełnieniem funkcji kierowniczych, a także pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter<sup>64</sup>. Straż Graniczna zgodnie z ust. 1 art. 1 u.s.g. stanowi formację umundurowaną i uzbrojoną. Nie będąc częścią Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, jest formacją policyjną<sup>65</sup> a nie wojskową, mimo że Straż Graniczna stanowi bezpośrednią spadkobierczynię istniejących do 15 maja 1991 r. Wojsk Ochrony Pogranicza<sup>66</sup>. Funkcjonariusze Straży Granicznej są też zatrudnieni w administracji rządowej<sup>67</sup>.

W art. 72 ust. 2 i 3 u.s.g. znalazły się jeszcze dwa postanowienia dotyczące związku zawodowego funkcjonariuszy Straży Granicznej. Pierwsze z nich wyłącza prawo do strajku. W ten sposób ustawodawca ograniczył dostępne innym związkom zawodowym, reprezentującym innych pracowników instrumentarium ochrony ich praw oraz interesów<sup>68</sup>. Niemniej zgodnie ze zd. 2 ust. 3 art. 59 Konstytucji ustawodawca został upoważniony do wprowadzania ograniczeń w prowadzeniu strajku, a nawet całkowitego zakazania go w odniesieniu do pewnych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach ze względu na dobro publiczne. Drugie ze wspomnianych postanowień odsyła z kolei do zarejestrowanego w sądzie statutu związku zawodowego funkcjonariuszy Straży Granicznej, który ma określać szczegółowe zasady współdziała-

---

<sup>64</sup> Por. art. 1 ust. 2 i 3 Konwencji nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjętej w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 22, poz. 78).

<sup>65</sup> Por. B. SZMULIK, M. ŻMIGRODZKI, *Straż Graniczna*, w: B. SZMULIK, M. ŻMIGRODZKI (red.), *Ustrój organów ochrony prawnej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2003, s. 471.

<sup>66</sup> Mimo istnienia zwolenników kontynuowania militaryzacji polskich granic poprzez umieszczenie na nich jednostek wojskowych w III Rzeczypospolitej, zwyciężył pomysł ich demilitaryzacji i powierzenia ich ochrony w warunkach pokojowych formacji o charakterze policyjnym, jaką jest Straż Graniczna. Warto zaznaczyć, że obie koncepcje współlistniały w okresie międzywojennym, kiedy wschodnie rubieże państwa polskiego ochraniał Korpus Ochrony Pogranicza, a więc formacja typu wojskowego, zachodnie zaś – w tamtym okresie zmieniające wielokrotnie nazwę formacje typu policyjnego.

<sup>67</sup> Zgodnie z art. 56 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2015 r., poz. 525 z późn. zm.), Straż Graniczna stanowi część rządowej administracji niespolonej.

<sup>68</sup> Zakaz ten potwierdza ust. 2 art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz.U. z 2015 r., poz. 295 z późn. zm.). Jednocześnie art. 22 wskazanej ustawy pozwala, by w obronie praw oraz interesów tych pracowników, którzy są pozbawieni prawa do strajku, działający w innym zakładzie pracy związek zawodowy przeprowadził strajk solidarnościowy. Tak więc funkcjonariusze Straży Granicznej nie mogą osobiście bronić swoich praw i interesów z wykorzystaniem strajku, co nie wyklucza jednak ich obrony w drodze strajku przeprowadzonego w innym zakładzie pracy przez innych pracowników.

nia związku z właściwym do spraw wewnętrznych ministrem oraz Komendantem Głównym Straży Granicznej. Nakłada zatem obowiązek zawarcia w statucie i określenia zasad współdziałania (wskazania form i trybu poszukiwania wspólnego rozwiązania w powstających sporach, a także wspólnego zapobiegania powstawaniu takich sporów) związku z właściwym ministrem oraz podległym mu organem centralnym administracji rządowej, jakim jest Komendant Główny Straży Granicznej (por. art. 3 ust. 1 u.s.g.)<sup>69</sup>.

#### 4. STOWARZYSZENIA KRAJOWE, ORGANIZACJE I STOWARZYSZENIA ZAGRANICZNE ORAZ MIĘDZYKRAJOWE

Zgodnie z ust. 3 art. 68 u.s.g. funkcjonariusze Straży Granicznej zostali zobowiązani do poinformowania swoich przełożonych<sup>70</sup> o przynależności do tych stowarzyszeń krajowych, które działają poza służbą. Wnioskując *a contrario* należy przyjąć, iż ów obowiązek nie dotyczy funkcjonariuszy Straży Granicznej przynależących do stowarzyszeń krajowych działających w ramach służby w Straży Granicznej. Wskazany przepis ogranicza nie tylko swobodę zrzeszania się funkcjonariuszy Straży Granicznej, ale też ich konstytucyjne prawo do ochrony prawnej życia prywatnego (np. w sferze życia towarzyskiego), o którym jest mowa w art. 47 ustawy zasadniczej. Wymaga bowiem ujawniania przełożonym członkostwa w krajowych stowarzyszeniach działających poza służbą<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> Zagadnienia te reguluje rozdział IV Statutu Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy Straży Granicznej (dostępny na stronie: <http://www.nszzfsg.org/nszz-fsg/statut>).

<sup>70</sup> Ustawodawca nie wymaga tu poinformowania bezpośredniego przełożonego (jak to czyni np. w odniesieniu do obowiązku powiadomienia o zamiarze wyjazdu funkcjonariusza Straży Granicznej za granicę – por. art. 69 zd. 1 u.s.g.), mówiąc o przełożonym ogólnie. Należy zatem uznać, że dla wykonania tego obowiązku wystarczające będzie powiadomienie jakiegokolwiek przełożonego funkcjonariusza Straży Granicznej, przynależącego do krajowego stowarzyszenia, działającego poza służbą. Może to być komendant dywizjonu, placówki czy oddziału Straży Granicznej (por. art. 5 ust. 8 u.s.g.), komendant ośrodka szkolenia Straży Granicznej (por. art. 6 ust. 5 zd. 2 u.s.g.) czy Komendant Główny Straży Granicznej (por. art. 3 ust. 4 u.s.g.).

<sup>71</sup> Prawna ochrona życia prywatnego obejmuje ochronę tej sfery życia, która w sposób bezpośredni nie łączy się z realizacją przez osobę korzystającą z tej ochrony zadań i kompetencji organów władzy publicznej czy prowadzeniem innej działalności bądź wykonywaniem innych czynności o charakterze publicznym. Konsekwencją tego jest prawo do decydowania o tym, czy – i ewentualnie jakie – informacje dotyczące własnego życia zostaną udostępnione innym podmiotom (P. WINCZOREK, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 66; A. MŁYNARSKA-SOBACZEWSKA, *Prawo do ochrony życia prywatnego*, w: W. SKRZYDŁO, S. GRABOWSKA, R. GRABOWSKI (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 396; I. LIPO-



Warto jednakże podkreślić, że ustawodawca wymaga „jedynie” poinformowania o przynależności<sup>72</sup>, funkcjonariusz Straży Granicznej nie musi uzyskiwać zgody przełożonego na wstąpienie do krajowego stowarzyszeniu działającego poza służbą czy kontynuowanie członkostwa w nim. Tym samym przełożony nie ma prawnych możliwości sprzeciwienia się członkostwu podwładnego w takim stowarzyszeniu. Trzeba również zaznaczyć, iż niepoinformowanie przełożonego nie jest jednoznaczne z ustaniem członkostwa funkcjonariusza Straży Granicznej w krajowym stowarzyszeniu działającym poza służbą.

Odmienne uregulowana jest kwestia przynależności funkcjonariusza Straży Granicznej do stowarzyszeń lub organizacji zagranicznych albo międzynarodowych. Członkostwo w nich wymaga zezwolenia Komendanta Głównego Straży Granicznej (por. art. 68 ust. 4 u.s.g.), a więc nie jakiegokolwiek przełożonego, lecz centralnego organu administracji rządowej (por. art. 3 ust. 1 u.s.g.)<sup>73</sup>. W tym przypadku ograniczenie wolności zrzeszania się funkcjonariuszy Straży Granicznej jest o wiele dalej idące, gdyż wolność ta w zakresie możliwości przynależenia przez nich do organizacji i stowarzyszeń zagranicz-

---

WICZ, *Uwaga I do art. 47*, w: I. BOĆ (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej*, s. 94). Niemniej należy jednocześnie wskazać, iż również prawo do ochrony prawnej życia prywatnego nie jest absolutne. Sama Konstytucja w ust. 1 i 2 art. 51 dopuszcza ustawowe zobowiązanie jednostki do ujawnienia dotyczącej jej informacji, której pozyskiwanie przez władze publiczne jest niezbędne w demokratycznym państwie. Konieczność zawiadomienia przełożonego o przynależności do krajowego stowarzyszenia działającego poza służbą należy uznać za przykład takiego ustawowego zobowiązania funkcjonariusza Straży Granicznej do udzielenia dotyczącej go informacji, której posiadanie przez władze publiczne jest w państwie demokratycznym niezbędne (por. P. SARNECKI, *Komentarz do art. 51*, w: L. GARLICKI (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, s. 4).

<sup>72</sup> Ustawodawca nie mówi nic na temat formy poinformowania przełożonego. Teoretycznie więc wystarczająca będzie forma ustna, jakkolwiek ze względów praktycznych dla zobowiązanego lepsza będzie forma pisemna, poświadczająca wykonanie ciężącego na nim obowiązku.

<sup>73</sup> Zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie właściwości organów i jednostek organizacyjnych Straży Granicznej w sprawach wynikających ze stosunku służbowego funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz trybu postępowania w tych sprawach (Dz.U. z 2002 r., Nr 91, poz. 814 z późn. zm.) załatwienie sprawy osobowej dotyczącej udzielenia funkcjonariuszowi Straży Granicznej zezwolenia na przynależność do organizacji lub stowarzyszeń zagranicznych albo międzynarodowych polega na pisemnym zawiadomieniu tego funkcjonariusza o udzielonym zezwoleniu lub odmowie jego udzielenia. Warto odnotować, iż w pierwotnym brzmieniu u.s.g. kompetencję do udzielenia zezwolenia na przynależność funkcjonariusza Straży Granicznej do organizacji lub stowarzyszeń zagranicznych albo międzynarodowych zastrzegano dla ministra spraw wewnętrznych lub upoważnionego przez niego przełożonego. Obecnie kompetencja ta na zasadzie wyłączności należy do Komendanta Głównego Straży Granicznej, a więc nie może on subdelegować jej na inny organ (innego przełożonego).

nych oraz międzynarodowych decyzją Komendanta Głównego Straży Granicznej może zostać zupełnie zniesiona (przez co zostanie ograniczone również prawo funkcjonariusza Straży Granicznej do decydowania o własnym życiu osobistym, o czym jest mowa w art. 47 Konstytucji). Ustawodawca nie zawierając żadnych wskazówek, którymi miałby się kierować komendant główny, udzielając zezwolenia na taką przynależność bądź odmawiając go, pozostawił decyzję jego swobodnemu uznaniu<sup>74</sup>. Warto też odnotować, że w przypadku, kiedy będzie chodziło o wydanie Komendantowi Głównemu Straży Granicznej zezwolenia na przynależność do organizacji lub stowarzyszenia zagranicznego albo międzynarodowego, to będzie on decydował we własnej sprawie, gdyż ustawodawca nie zawarł żadnych szczególnych przepisów odnoszących się do takiej sytuacji, które powierzałyby tę kompetencję innemu organowi.

W ust. 4 art. 68 u.s.g. jest mowa o wymogu uzyskania zezwolenia na „przynależność” do organizacji lub stowarzyszeń zagranicznych albo międzynarodowych. Dlatego zezwolenie to jest konieczne zarówno wtedy, gdy funkcjonariusz Straży Granicznej chce przystąpić do takiej organizacji lub stowarzyszenia, jak i wtedy, gdy chce w nich kontynuować nabyte przed przyjęciem do służby członkostwo. Należy przyjąć, że w sytuacji odmowy udzielenia zezwolenia na kontynuowanie członkostwa funkcjonariusz Straży Granicznej zobowiązany jest do wystąpienia z organizacji lub stowarzyszenia, gdyż samo przyjęcie do służby w Straży Granicznej nie powoduje automatycznie ustania w nich członkostwa, jak to się dzieje w odniesieniu do partii politycznych.

Chociaż ustawodawca w ust. 4 art. 68 u.s.g. posługuje się liczbą mnogą, mówiąc o przynależności do „organizacji lub stowarzyszeń”, to jednak zezwolenie Komendanta Głównego Straży Granicznej będzie miało nie charakter generalny – zezwalając funkcjonariuszowi Straży Granicznej na przynależność do wszelkich zagranicznych albo międzynarodowych organizacji i stowarzyszeń bądź jej zakazując – lecz charakter indywidualny, dotycząc przynależności do konkretnej organizacji czy stowarzyszenia o takim charakterze. Dlatego funkcjonariusz Straży Granicznej zobowiązany jest wystąpić o odrębne zezwolenie na przynależność do każdej organizacji czy stowarzyszenia zagranicznego albo międzynarodowego, do których chce przystąpić bądź w których chce kontynuować nabyte przed przyjęciem do służby członkostwo. Z kolei

---

<sup>74</sup> Nie oznacza to jednak jego pełnej dowolności. Komendant Główny Straży Granicznej, tak jak każdy organ władzy publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej, jest zobowiązany przestrzegać obowiązującego w niej prawa, także konstytucyjnego zakazu dyskryminacji kogokolwiek z jakiegokolwiek przyczyny (zob. ust. 2 art. 32 Konstytucji).

Komendant Główny Straży Granicznej może udzielić zezwolenia na przynależność do określonych organizacji lub stowarzyszeń, a zarazem odmówić go w odniesieniu do innych, nawet w stosunku do tego samego funkcjonariusza. Wydaje się, że dopuszczalna byłaby i taka sytuacja, w której komendant główny pewnym funkcjonariuszom udzieliłby zezwolenia, a innym odmówił na przynależność do tego samego stowarzyszenia czy organizacji zagranicznej bądź międzynarodowej. Nie wszystkie wypadki takiego zróżnicowania muszą bowiem mieć charakter dyskryminujący. Takie zróżnicowanie sytuacji funkcjonariuszy Straży Granicznej może być uzasadnione np. rodzajem i zakresem ich dostępu do informacji objętych tajemnicą prawnie chronioną. Należy także przyjąć, iż mimo braku wyraźnego uregulowania prawnego, zezwolenie na przynależność nie ma charakteru wiecznego oraz niezmiennego i może być w każdej chwili cofnięte przez Komendanta Głównego Straży Granicznej. Może się bowiem zdarzyć, że stowarzyszenie czy organizacja zagraniczna bądź międzynarodowa zmieni swoje cele lub działalność w takim kierunku, iż dalsze członkostwo w nich funkcjonariusza Straży Granicznej mogłoby zagrażać należytemu wykonywaniu jego obowiązków i zadań całej formacji, a przez to zagrażać również bezpieczeństwu państwa.

Jak już zaznaczono, brak zawiadomienia przełożonego bądź brak zezwolenia Komendanta Głównego Straży Granicznej nie powoduje wygaśnięcia członkostwa w działającym poza służbą krajowym stowarzyszeniu czy organizacji lub stowarzyszeniu zagranicznym albo międzynarodowym. Nie oznacza to jednak, że funkcjonariusze Straży Granicznej mogą bez żadnych konsekwencji nie wykonywać ww. obowiązków. Ich nieprzestrzeganie kwalifikuje się bowiem jako naruszenie przez funkcjonariusza Straży Granicznej dyscypliny służbowej –niedopełnienie obowiązków wynikających z u.s.g. – za co ponosi on odpowiedzialność dyscyplinarną, łącznie z możliwością wydalenia ze służby (por. art. 135 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 136 ust. 1 pkt 9 u.s.g.). W tych samych kategoriach należy traktować przystąpienie funkcjonariusza Straży Granicznej do partii politycznej lub organizacji związkowej innej niż związek zawodowy funkcjonariuszy Straży Granicznej.

#### PODSUMOWANIE

Wolność zrzeszania się należy do szeroko rozumianych praw człowieka o fundamentalnym charakterze. Wolność jednostki nie oznacza jednak dowolności jej postępowania. Granice ludzkiej wolności, w tym swobody zrzeszania się, wyznaczane są na podstawie konieczności ochrony także interesów innych

osób oraz państwa, z którymi ona koliduje. W przedmiocie swobody asocjacji ustrojodawca wprost zakazuje istnienia zrzeszeń określonego typu, których cele lub sposoby realizacji zagrażają demokratycznemu ustrojowi państwa. Wyraźnie też przewiduje możliwość wprowadzania ograniczeń w zakresie korzystania z wolności zrzeszania się w różnorodnych formach samoorganizacji obywatelskiej, choć wymaga, by odbywało się to w trybie i na warunkach określonych w Konstytucji (wymóg przestrzegania formy ustawowej, zasady proporcjonalności oraz zakazu naruszania istoty ograniczanych wolności i praw). W odniesieniu do tej grupy zawodowej, jaką tworzą funkcjonariusze Straży Granicznej, Konstytucja nie zawiera jakiegóż szczególnej regulacji odnoszącej się do ograniczenia korzystania przez nich z przysługującej im wolności zrzeszania się. Limitacje takie mogą być zatem wprowadzane na zasadach ogólnych. Z uwagi na rodzaj realizowanych zadań oraz wykonywanych kompetencji przez tę formację i jej funkcjonariuszy, wymagających apolityczności, której warunkiem koniecznym, choć jeszcze niewystarczającym, jest apartyjność, ustawodawca ograniczył ich swobodę asocjacji, jakkolwiek całkowicie jej nie wyłączył. Owe ograniczenia mają zróżnicowany stopień intensywności. Najdalej posunięte są w tych sferach, w których występuje niebezpieczeństwo „upolitycznienia” funkcjonariuszy Straży Granicznej na skutek włączenia ich w struktury organizacyjne zrzeszeń realizujących cele polityczne czy też czynnie uczestniczących w kształtowaniu polityki państwa (partie polityczne). Członkostwo w takich formach samoorganizowania się społeczeństwa zostało im zakazane. Inne ograniczenia jedynie zawężają swobodę wyboru w przedmiocie przynależności do konkretnego zrzeszenia określonego rodzaju (związki zawodowe), jeszcze inne uzależniają przynależność do zrzeszeń od zgody szefa Straży Granicznej (organizacje i stowarzyszenia zagraniczne albo międzynarodowe). W końcu są i takie, które mają najmniejszy ciężar gatunkowy, wymagając od funkcjonariusza Straży Granicznej jedynie poinformowania przełożonego o realizacji swobody asocjacji w określony sposób (krajowe stowarzyszenia działające poza służbą).

## BIBLIOGRAFIA

### AKTY NORMATYWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Konwencja nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjęta w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r. (Dz.U. z 1958 r., Nr 29, poz. 125).
- Konwencja nr 98 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, przyjęta w Genewie dnia 1 lipca 1949 r. (Dz.U. z 1958 r., Nr 29, poz. 126).
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).
- Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 169).
- Konwencja nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjęta w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 22, poz. 78).
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 1443 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tj. Dz.U. z 2014 r., poz. 1402 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz.U. z 2015 r., poz. 295 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tj. Dz.U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tj. Dz.U. z 2011 r., Nr 155, poz. 924 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2015 r., poz. 525, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie właściwości organów i jednostek organizacyjnych Straży Granicznej w sprawach wynikających ze stosunku służbowego funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz trybu postępowania w tych sprawach (Dz.U. z 2002 r., Nr 91, poz. 814, z późn. zm.).
- Statut Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy Straży Granicznej (<http://www.nszzfsg.org/nszz-fsg/statut>).

### ORZECZNICTWO

- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 12 lutego 1991 r., sygn. akt K 6/90 (Z.U. 1991//1).
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94 (Z.U. 1995//12).
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2006 r., sygn. akt Ts 194/05 (Z.U. 2006/5B/216).
- Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 24 kwietnia 1996 r., sygn. akt W 14/95 (Z.U. 1996/2/14).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 czerwca 1998 r., sygn. akt K 34/97 (Z.U. 1998/4/49).

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 listopada 1998 r., sygn. akt K 42/97 (Z.U. 1998/7/113).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98 (Z.U. 1999/1/2)
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98 (Z.U. 1999/3/40).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99 (Z.U. 1999/7/165).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98 (Z.U. 2000/1/3).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 marca 2000 r., sygn. akt Pp 1/99 (Z.U. 2000/2/58).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00 (Z.U. 2001/7/217).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00 (Z.U. 2002/2A/18).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02 (Z.U. 2002/7A/97).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2004 r., sygn. akt K 54/02 (Z.U. 2004/2A/10).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 33/03 (Z.U. 2004/4A/31).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt K 25/03 (Z.U. 2004/11A/116).

## LITERATURA

- BANASZAK B., JABŁOŃSKI M., Uwaga IV do art. 58, w: J. BOĆ (red.), Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, Kolonia Limited, Wrocław 1998, s. 110.
- BANASZAK B., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.
- BANASZAK B., Zagadnienia podstawowe. Terminologia, w: B. BANASZAK, A. BISZTYGA, K. COMPLAK, M. JABŁOŃSKI, R. WIERUSZEWSKI, K. WÓJTOWICZ, System ochrony praw człowieka, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005, s. 13-55.
- BONUSIAK G., Wolność zrzeszania się, w: W. SKRZYDŁO, S. GRABOWSKA, R. GRABOWSKI (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 668-669.
- BONUSIAK G., Zrzeszenie, w: W. SKRZYDŁO, S. GRABOWSKA, R. GRABOWSKI (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 751-752.
- CIELEŃ A., Organizacja społeczna, w: W. SKRZYDŁO, S. GRABOWSKA, R. GRABOWSKI (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 328-329.
- DUDEK D., Prawo konstytucyjne w zarysie. Wybór źródeł, Lubelskie Wydawnictwa Prawnicze, Lublin 2002.
- GARLICKI L., Komentarz do art. 188, w: L. GARLICKI (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. V, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 1-31.
- GARLICKI L., Komentarz do art. 191, w: L. GARLICKI (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. V, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 1-15.
- GARLICKI L., Komentarz do art. 31, w: L. GARLICKI (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 1-36.
- GARLICKI L., Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu, Liber, Warszawa 2004.
- GRANAT M., Glosa do Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2002 r. (sygn. akt K. 26/00), „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 4, s. 79-90.

- GRANAT M., GORGOL A., SOBCZAK J., Ustawa o partiach politycznych. Komentarz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2000.
- GULCZYŃSKI M., Zasada pluralizmu politycznego, w: W. SOKOLEWICZ (red.), Zasady podstawowe polskiej Konstytucji, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998, s. 165-187.
- JUCHNIEWICZ J., KAZIMIERCZUK M., Wolności i prawa polityczne, w: M. CHMAJ (red.), Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006, s. 137-182.
- LIPOWICZ I., Uwaga I do art. 47, w: J. BOĆ (red.), Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, Kolonia Limited, Wrocław 1998, s. 93-94.
- MĘYŃARSKA-SOBACZEWSKA A., Prawo do ochrony życia prywatnego, w: W. SKRZYDŁO, S. GRABOWSKA, R. GRABOWSKI (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 396-397.
- PAWŁOWSKA A., Społeczeństwo obywatelskie – koncepcja i jej współczesna implementacja, w: K. MOTYKA (red.), Konstytucjonalizm we współczesnym świecie, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1998, s. 33-51.
- SARNECKI P., Komentarz do art. 51, w: L. GARLICKI (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 1-5.
- SOBCZAK J., Nadzór nad partiami politycznymi sprawowany przez sąd i Trybunał Konstytucyjny w procesie rejestracji, w: T. BOJARSKI, E. GDULEWICZ, J. SZREŃIAWSKI (red.), Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2000, s. 269-278.
- SOKOLEWICZ W., Komentarz do art. 11, w: L. GARLICKI (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. V, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 1-57.
- SOKOLEWICZ W., Komentarz do art. 12, w: L. GARLICKI (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. V, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 1-14.
- SOKOLEWICZ W., Komentarz do art. 58, w: L. GARLICKI (red.) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. IV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 1-38.
- SOKÓŁ W., Partie i systemy partyjne w demokracji, w: K. MOTYKA (red.), Konstytucjonalizm we współczesnym świecie, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1998, s. 117-149.
- SZMULIK B., ŻMIGRODZKI M., Straż Graniczna, w: B. SZMULIK, M. ŻMIGRODZKI (red.), Ustrój organów ochrony prawnej, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2003, s. 471-493.
- WINCZOREK P., Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Liber, Warszawa 2000.
- WOJTYCZEK K., Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 1999.
- WOJTYCZEK K., Zagadnienia ogólne, w: P. SARNECKI (red.), Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 88-105.
- WYRZYKOWSKI M., Zasada demokratycznego państwa prawnego, w: W. SOKOLEWICZ (red.), Zasady podstawowe polskiej Konstytucji, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998, s. 65-91.
- ZAKRZEWSKI W., Podstawowe wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela, w: W. SKRZYDŁO (red.), Polskie prawo konstytucyjne, Wydawnictwo Mopol, Lublin 2002, s. 150-175.

OGRANICZENIA W ZAKRESIE KORZYSTANIA Z WOLNOŚCI ZRZESZANIA SIĘ  
PRZEZ FUNKCJONARIUSZY STRAŻY GRANICZNEJ

S t r e s z c z e n i e

Artykuł prezentuje zagadnienie korzystania z wolności zrzeszania się przez funkcjonariuszy Straży Granicznej. W pierwszej części zostały przedstawione odnoszące się do wszystkich jednostek konstytucyjne przepisy dotyczące: a) gwarancji wolności zrzeszania się; b) form organizowania się; c) zasad wprowadzania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw; d) zakazów tworzenia oraz działania zrzeszeń określonego rodzaju. Druga część artykułu poświęcona została problematyce ustawowych ograniczeń wolności zrzeszania się funkcjonariuszy Straży Granicznej. Omówiono w niej w szczególności granice wolności zrzeszania się funkcjonariuszy Straży Granicznej w partiach politycznych, związkach zawodowych, stowarzyszeniach krajowych oraz zagranicznych, z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie.

**Słowa kluczowe:** Straż Graniczna, funkcjonariusz, wolność zrzeszania się, stowarzyszenie, partia polityczna, związek zawodowy.

LIMITATIONS UPON THE EXERCISE OF THE FREEDOM OF ASSOCIATION  
OF OFFICERS OF THE BORDER GUARD

S u m m a r y

This article presents the question of the exercise of freedom of association by the officers of the Border Guard. In the first part constitutional provisions are presented (relating to all) which concern: a) the guarantees of freedom of association; b) forms of organization; c) rules of the introduction of restrictions on the exercise of constitutional rights and freedoms, d) the creation and functioning bans of certain types of associations. The second part of the article was devoted to issues of statutory restrictions on freedom of association of the officers of the Border Guard. It discusses in particular the limits of freedom of association Border Guard officers in political parties, trade unions, national and international associations, including the judicial decisions of the Polish Constitutional Tribunal in this regard.

**Key words:** the Border Guard, officer, freedom of association, society, political party, trade union.