

Wolność zrzeszania się cudzoziemców według prawa polskiego, wspólnotowego oraz postulatów polityki prawa

1. Wolność zrzeszania się jest jedną z wolności politycznych zagwarantowanych konstytucyjnie (art. 58 Konstytucji RP) oraz na podstawie umów międzynarodowych, których Polska jest stroną. Jednocześnie sama Konstytucja nie określa sposobu korzystania z wolności zrzeszania, odsyłając do ustawy zwykłej w takich materiach, jak ustalenie rodzajów zrzeszeń podlegających sądowej rejestracji, trybów tej rejestracji oraz form nadzoru nad tymi zrzeszeniami (art. 58 ust. 3 Konstytucji). Poza szczególnymi formami zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców (art. 59 Konstytucji), wolność zrzeszania się realizowana jest przede wszystkim przez zakładanie i przystępowanie do stowarzyszeń na podstawie ustawy z 7 IV 1989 - Prawo o stowarzyszeniach¹ (dalej: ustawa). Już sama jej preambuła podkreśla konstytucyjny rodowód i prawnomiędzynarodowy charakter wolności zrzeszania się, artykułując, że uchwalenie ustawy następuje "w celu stworzenia warunków do pełnej realizacji gwarantowanej przepisami Konstytucji wolności zrzeszania się zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka i Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych, umożliwienia obywatelom równego, bez względu na przekonania, prawa czynnego uczestniczenia w życiu publicznym i wyrażania zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań".

Konstytucyjny rodowód i wolnościowy charakter prawa zrzeszania się nie mogą pozostać bez wpływu zarówno na zakres swobody ustawodawcy zwykłego przy stanowieniu prawa, jak również na interpretację i stosowanie prawa o stowarzyszeniach.

2. Ustawa przewiduje zasadniczo, że prawo do zrzeszania się w stowarzyszeniach przysługuje obywatelom polskim mającym pełną zdolność do czynno-

¹ Dz.U. nr 79/2001, poz. 855 (tekst jedn.).

² Pewne ograniczenia wolności zrzeszania się mogą wynikać z przepisów szczegól-

ści prawnych i nie pozbawionym praw publicznych (art. 3 ust. 1)². Rozszerza jednak prawo zrzeszania się:

– po pierwsze, przez objęcie nim osób nie mających pełnej zdolności do czynności prawnych, tj. małoletnich w wieku od 16 do 18 lat, którzy mają ograniczoną zdolność do czynności prawnych - mogą oni należeć do stowarzyszeń i korzystać z czynnego i biernego prawa wyborczego, z tym, że w składzie zarządu stowarzyszenia większość muszą stanowić osoby o pełnej zdolności do czynności prawnych (art. 3 ust. 2) oraz małoletnich poniżej 16 lat - ci mogą, za zgodą przedstawicieli ustawowych, należeć do stowarzyszeń, bez prawa udziału w głosowaniu na walnych zebraniach członków oraz bez korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego do władz stowarzyszenia, chyba że jednostka organizacyjna stowarzyszenia zrzesza wyłącznie małoletnich - wówczas mogą oni wybierać i być wybierani do władz tej jednostki (art. 3 ust. 3);

– po drugie, przez rozszerzenie tego prawa na cudzoziemców mających miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, którzy mogą zrzeszać się w stowarzyszeniach na takich samych zasadach, jak obywatele polscy (art. 4 ust. 1)³.

Tak określone mu kręgowi osób przysługuje prawo zrzeszania się w pełnym wymiarze, co zgodnie z terminologią ustawową oznacza prawo do tworzenia stowarzyszeń oraz prawo do wstępowania do istniejących stowarzyszeń⁴. Wynika z tego, że zgodnie z przyjętym nazewnictwem "zrzeszanie się" jest pojęciem nadrzędnym w stosunku do "tworzenia" oraz "wstępowania"⁵.

3. Pewne wątpliwości natury praktycznej oraz politycznoprawnej wiąże się z ustaleniem istniejącego oraz pożądanego zakresu prawa do zrzeszania się dla cudzoziemców nie mających miejsca zamieszkania na terytorium RP. Zgod-

nych w odniesieniu do: 1) żołnierzy w czynnej służbie wojskowej, 2) junaków odbywających zasadniczą służbę w obronie cywilnej, 3) funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa, 4) Policji (art. 44).

³ W świetle przepisów konstytucyjnych i prawnomiędzynarodowych zrównanie praw cudzoziemców zamieszkałych w Polsce z prawami obywateli polskich w zakresie wolności zrzeszania się uznać należy za korektę założenia, które legło u podstaw kształtowania zakresu podmiotowego ustawy oraz znalazło wyraz w samej preambule. Zarówno bowiem preambuła ustawy, jak i kluczowe, z omawianego punktu widzenia postanowienia art. 1 i art. 3, nawiązują do obywatelstwa jako do przesłanki korzystania z wolności zrzeszania. Tymczasem konstytucyjny i prawnomiędzynarodowy rodowód omawianej wolności sytuuje ją wśród praw człowieka, nie zaś jedynie praw obywatelskich ("k a ż d e m u [podkr. A.R.] zapewnia się wolność zrzeszania się" - art. 58 ust. 1 Konstytucji); zob. A. Radwan: *Wolność zrzeszania dla każdego*, „Rzeczpospolita” z 27 IV 2005, dodatek Prawo, s. 5.

⁴ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 13 IX 1991, I ACr 414/91, "Przegląd Sądowy" nr 7-8/1992, s. 93, według którego "uprawnień o charakterze podmiotowym do tworzenia stowarzyszeń przez obywateli polskich nie należy utożsamiać z prawem zrzeszania się w już istniejących stowarzyszeniach".

⁵ Ustawodawca posługuje się nadto pojęciem "należenia" do stowarzyszenia - zob. art. 3 ust. 2 i 3, przy czym nie jest jasne, czy termin ten należy rozumieć synonimicznie ze "zrzeszaniem", a więc jako obejmujący również "tworzenie", czy też z samym jedynie "wstępowaniem", a więc uzyskaniem członkostwa w istniejącym stowarzyszeniu.

nie z art. 4 ust. 2 ustawy osoby te mogą wstępować do stowarzyszeń, których statuty przewidują taką możliwość. Rozróżnienie na cudzoziemców mających miejsce zamieszkania w Polsce (art. 4 ust. 1) oraz tych nie mających miejsca zamieszkania na terytorium Polski (art. 4 ust. 2) daje podstawę do przyjęcia, że na gruncie obowiązującego prawa ci ostatni korzystają z prawa zrzeszania się w węższym zakresie w porównaniu z cudzoziemcami mającymi w Polsce miejsce zamieszkania, którzy mogą zrzeszać się w stowarzyszeniach na takich samych zasadach, jak obywatele polscy. Istotnie, w art. 4 ust. 2 mowa jest o wstępowaniu, co zgodnie z interpretacją językową i systemową oznacza nabywanie członkostwa w istniejącym już stowarzyszeniu. W tym kontekście musi pojawić się pytanie o dopuszczalność i celowość tego rodzaju ograniczenia.

4. Już sama ustawa - Prawo o stowarzyszeniach przewiduje, że stowarzyszenia międzynarodowe mogą być tworzone na terytorium Polski według zasad określonych w ustawie (art. 5 ust. 1). Ustawa nie precyzuje jednak, co należy rozumieć przez stowarzyszenie międzynarodowe. Korzystając z dorobku innych dziedzin prawa, w szczególności prawa międzynarodowego prywatnego, można stwierdzić, że o międzynarodowym charakterze danej sytuacji decyduje występowanie "elementu obcego", tj. powiązania z innym porządkiem prawnym. Zaczepienie z doktryny prawa prywatnego międzynarodowego jest uzasadnione; mimo że stowarzyszenie jest prawną formą służącą realizacji konstytucyjnie zagwarantowanej wolności, a więc wykazującą związek z prawem publicznym, to jednak organizacja i zasady działania stowarzyszenia sytuują ją w obrębie prawa prywatnego; stowarzyszenie jest bowiem osobą prawną typu korporacyjnego, podobnie jak spółka kapitałowa. W przypadku stowarzyszenia, występowanie "elementu obcego" można najłatwiej wyobrazić sobie w osobach członków-cudzoziemców, czy szerzej osób zagranicznych. Proklamowanie możliwości tworzenia stowarzyszeń międzynarodowych (art. 5 ust. 1) z jednoczesnym wyłączeniem prawa cudzoziemców nie mających w Polsce miejsca zamieszkania do tworzenia takich stowarzyszeń (art. 4 ust. 2) mocno ogranicza prawo określone w art. 5 ust. 1. Z zestawienia wymienionych przepisów wynika, że stowarzyszenia (personalnie) międzynarodowe mogą powstać: w sposób pierwotny - przy udziale cudzoziemców mających w Polsce miejsce zamieszkania, oraz w sposób wtórny - w wyniku przystąpienia cudzoziemców nie mających miejsca zamieszkania na terytorium RP do istniejącego już stowarzyszenia.

Tego rodzaju ograniczenie jest jednak wątpliwe zarówno prawnie, jak i celowościowo.

5. W pierwszym rzędzie należy pamiętać o konstytucyjnym rodowodzie i wolnościowym charakterze prawa do zrzeszania się, w wyniku czego ustawodawca prawa o stowarzyszeniach jest, z jednej strony, zobligowany do stworzenia prawnych ram umożliwiających korzystanie z wolności zrzeszania się⁶,

⁶ Parafrazując zdanie W. Schöna (*Der Aktionär im Verfassungsrecht, Festschrift für Peter Ulmer*, Berlin 2003, s. 1366): "*eine Welt ohne Gesellschaftsformen wäre als verfassungswidriger Zustand zu bezeichnen*" - wypowiedziane w kontekście zobowiązania ustawodawcy do tworzenia form organizacyjnoprawnych prawa prywatnego, można stwierdzić, że system prawny bez ustawowej regulacji stowarzyszeń byłby niekonstytucyjny.

z drugiej zaś ograniczony w swojej arbitralności przy tworzeniu tych ram⁷. Art. 4 ust. 2 ustawy nie tylko ogranicza prawa cudzoziemców nie mających miejsca zamieszkania na terytorium RP, ale również pośrednio ogranicza prawa obywateli polskich i cudzoziemców zamieszkałych w Polsce do tworzenia stowarzyszeń międzynarodowych. Obywatele polscy oraz cudzoziemcy mający w Polsce miejsce zamieszkania są bowiem niewątpliwie beneficjentami wolności wyrażonej w art. 58 Konstytucji. W świetle tej normy konstytucyjnej należałoby zapytać, jakie wartości przemawiają za ograniczeniem konstytucyjnej wolności zrzeszania się przez utrudnienie jej beneficjentom tworzenia stowarzyszeń międzynarodowych? Przy założeniu, że w tworzenie stowarzyszenia zaangażowana jest przynajmniej jedna osoba, która korzysta z gwarancji wyrażonej w art. 58 Konstytucji, ograniczenie przewidziane w art. 4 ust. 2 ustawy uderza w konstytucyjne prawo do zrzeszania się tej osoby. Oczywiście argument ten można próbować relatywizować z powołaniem się na art. 9 ustawy, zgodnie z którym do utworzenia stowarzyszenia konieczne jest współdziałanie co najmniej 15 osób, które uchwalają statut stowarzyszenia i wybierają komitet założycielski. Próba takiej relatywizacji musiałaby być jednak uznana za chybioną. Po pierwsze, można mieć wątpliwości co do konstytucyjności wspomnianego przepisu, gdyż zdradza on nieuzasadnioną arbitralność ustawodawcy zwykłego⁸; po drugie zaś, przywołany kontrargument oparty na treści art. 9 ustawy traci na znaczeniu, jeżeli wśród założycieli stowarzyszenia jest co najmniej 15 osób będących beneficjentami konstytucyjnej wolności zrzeszania się. Utrudnienie takim osobom tworzenia stowarzyszenia międzynarodowego przez wyłączenie możliwości występowania w charakterze założycieli również podmiotów zagranicznych jest ograniczeniem zagwarantowanej im konstytucyjnie wolności zrzeszania.

6. Poszukując celowościowego uzasadnienia istniejącego ograniczenia - a wynik takiego poszukiwania nie jest obojętny dla rozstrzygnięcia jego konstytucyjności - należy zwrócić uwagę, że udział w stowarzyszeniach cudzoziemców nie mających w Polsce miejsca zamieszkania został wyłączony jedynie na etapie tworzenia stowarzyszenia, nie zaś gdy ono już istnieje; podmioty te mogą bowiem wstępować do (istniejących już) stowarzyszeń (art. 4 ust. 2). Trudno doszukać się powodów, które przemawiałyby za taką dyferencjacją; skoro bowiem po zarejestrowaniu stowarzyszenia nic nie stoi na przeszkodzie przystąpieniu do niego cudzoziemców, jakie argumenty merytoryczne przemawiałyby przeciwko ich uczestnictwie już od samego początku, tj. na etapie tworzenia?

⁷ Stąd też można mieć pewne wątpliwości co do konstytucyjności art. 9 ustawy, który przewiduje, że do utworzenia stowarzyszenia konieczne jest współdziałanie 15 osób; można by tu zapytać, dlaczego akurat tylu, a nie np. 7, 10 albo 20? Nie wydaje się przekonujące, że wysoka liczba członków założycieli jest właściwym środkiem przeciwko niebezpieczeństwu nadużycia formy prawnej stowarzyszenia, skoro te same zagrożenia dla obrotu prawnego mogą wynikać z działalności fundacji, do założenia której wystarczy oświadczenie tylko jednej osoby - fundatora. Ustawowy próg, jaki postawiono dla dostępności stowarzyszenia, łagodzi nieco możliwość założenia stowarzyszenia zwykłego, przez co najmniej trzy osoby (art. 40 i n. ustawy); stowarzyszenia zwykłe nie mają jednak osobowości prawnej i podlegają szeregowi ograniczeń (art. 42 ust. 1 ustawy).

⁸ Tamże.

Trudno oprzeć się wrażeniu, że rozróżnienie między art. 4 ust. 1 a art. 4 ust. 2 ustawy również zasada się na arbitralności ustawodawcy zwykłego, dla której trudno znaleźć jakiegokolwiek celowościowe uzasadnienie.

7. Oprócz zarysowanych argumentów konstytucyjnych warto podnieść jeszcze argument celowościowy z zakresu polityki prawa. System prawny jest elementem szeroko pojmowanej kultury narodowej (stąd też niejednokrotnie mowa jest o różnych kulturach prawnych). Istnieje wiele naturalnych granic ekspansji kultury prawnej, w związku z czym system prawny pozostaje w wielu aspektach zamknięty terytorialnie, zgodnie z granicami państwowymi lub innymi (zwłaszcza stanowymi w systemach federalnych), co koresponduje ze zwierzchnością, której elementem jest suwerenność ustawodawcza. W miarę rosnącej internacjonalizacji obrotu wzrasta jednak liczba przypadków, które z uwagi na występowanie "elementu obcego" wykraczają poza jeden tylko system prawny. Z punktu widzenia państwa eksport kultury prawnej może dokonywać się zarówno pośrednio, przez inspirowanie ustawodawców państw obcych, którzy następnie transponują do własnych porządków prawnych wybrane rozwiązania, bądź też bezpośrednio, przez wykorzystanie przez podmioty zagraniczne prawa krajowego, co ma miejsce np. przy wyborze statutu kontraktowego. Temu drugiemu rodzajowi eksportu kultury prawnej stoją na przeszkodzie owe postanowienia prawa o stowarzyszeniach, które ograniczają wykorzystanie polskiej formy prawnej przez cudzoziemców. Należy pamiętać, że eksport formy prawnej pociąga za sobą również wymierne korzyści pośrednie o charakterze materialnym - chociażby wzrost popytu na usługi prawne ze strony specjalistów z danego systemu prawnego, czyli konkretnie, polskich adwokatów i radców prawnych. W warunkach wzrastającej konkurencji między ustawodawstwami wspomniane ograniczenia wynikające z polskiej ustawy prawa o stowarzyszeniach uderzają w konkurencyjność polskich przepisów, utrudniając ich zastosowanie dla stowarzyszeń międzynarodowych, co zachęca do poszukiwania zagranicznej formy organizacyjnoprawnej. Oczywiście nie należy mieć złudzeń, że eliminacja wspomnianych ograniczeń znacząco wpłynie na eksport polskiej formy prawnej, niemniej będzie krokiem w kierunku zniesienia utrudnień w jej wykorzystywaniu. Większe praktyczne znaczenie należy przypisywać zahamowaniu ucieczki potencjalnych rodzimych zreszeń do obcych form organizacyjnoprawnych, oraz - co jest najistotniejsze - redukcji kosztów związanych z tworzeniem stowarzyszeń międzynarodowych w Polsce.

8. Najpóźniej od 1 V 2004 kolejną istotną perspektywą, z której należałoby się przyjrzeć krytykowanym ograniczeniom wynikającym z art. 4 ustawy, jest perspektywa prawa wspólnotowego. Chodzi tu o przypadki, w których omawiane ograniczenie dotyka podmioty korzystające z praw przyznanych na podstawie prawa pierwotnego lub wtórnego wspólnotowego, a więc w tym przypadku przede wszystkim obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej. Wzorcem kontroli mogłaby być swoboda zakładania przedsiębiorstw (*freedom of establishment, Niederlassungsfreiheit*)⁹ zagwarantowana art. 43 i n. Traktatu Ustana-

⁹ Zwana również "swobodą działalności gospodarczej" oraz "swobodą przedsiębiorczości", ten ostatni termin występuje w polskim tekście TWE.

wiąjącego Wspólnotę Europejską (TWE). Jednakże jednym z kryteriów definiujących swobody zakładania przedsiębiorstw jest zarobkowy charakter działalności (art. 48 *in fine* TWE). W tej sytuacji konieczne jest odwołanie się do ogólnego zakazu dyskryminacji wyrażonego w art. 12 TWE. Dyskryminacja nie musi przejawiać się w całkowitym zakazie, wystarczające jest nieusprawiedliwione zróżnicowanie w traktowaniu obywateli i nieobywateli (dyskryminacja ze względu na narodowość) w podobnych warunkach, co wynika stąd, że zakaz dyskryminacji wyrażony w art. 12 TWE jest emanacją ogólnej zasady równości. Stąd też postanowienie art. 4 ust. 2 ustawy można uznać za wątpliwe także z punktu widzenia prawa wspólnotowego, o ile dotyczy ono cudzoziemców-obywateli państw członkowskich UE. Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł już o sprzeczności z prawem wspólnotowym regulacji, które w sposób podobny do tego, jak czyni to polska ustawa naruszały traktatowy zakaz dyskryminacji na tle narodowościowym. Wspomniana sprawa dotyczyła regulacji belgijskiej, zgodnie z którą stowarzyszenia międzynarodowe zajmujące się działalnością typu *non-profit* mogły uzyskać osobowość prawną o ile w ich zarządzie zasiadała przynajmniej jedna osoba mająca obywatelstwo belgijskie (art. 1 ustawy z 25 X 1919)¹⁰. Dodatkowo organizacje typu *non-profit* mogły uzyskać osobowość prawną o ile 3/5 ich członków stanowili obywatele belgijscy (art. 26 ustawy z 27 VI 1921)¹¹. Mimo licznych napomnień, ze strony Komisji Europejskiej wzywających rząd belgijski do zmiany stanu prawnego, wspomniane przepisy pozostały w mocy, co skłoniło Komisję do wszczęcia przed Trybunałem procedury przeciwno państwu członkowskiemu o naruszenie Traktatu (art. 226 TWE). Trybunał nie miał żadnych wątpliwości, że wspomniane ograniczenia przewidziane prawem krajowym naruszają zakaz dyskryminacji przewidziany w art. 12 TWE. W kontekście polskiego prawa o stowarzyszeniach oznacza to, że wspomniane przepisy ograniczające ulegają derogacji mocą prawa wspólnotowego o tyle, o ile dotyczą one obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej¹².

9. Poszukując doraźnie praktycznego rozwiązania przynajmniej niektórych trudności wynikających z obecnego kształtu regulacji ustawowej, można zasugerować rozwiązanie, zgodnie z którym zagranicznym członkom stowarzyszenia, również tym nie będącymi obywatelami UE, a więc nie mogącym *de lege lata* występować w charakterze założycieli z uwagi na treść art. 4 ust. 2, nadaje się status członków założycieli na podstawie odpowiedniej regulacji statutowej. Z treści art. 12 ustawy wynika, że członkami-założycielami są osoby, które figurują na liście założycieli złożonej do sądu rejestrowego. Osoby takie nabywają status członków założycieli z mocy prawa. Trudno jednak interpretować wspomniany przepis jako ingerujący w stosunki wewnętrzne stowarzyszenia. Nic nie stoi bowiem na przeszkodzie, aby stowarzyszenie przewidywało

¹⁰ Ustawa o nadawaniu osobowości prawnej stowarzyszeniom międzynarodowym zajmującym się działalnością filantropijną, religijną, naukową, artystyczną lub pedagogiczną.

¹¹ Ustawa o nadawaniu osobowości prawnej stowarzyszeniom typu *non-profit* oraz instytucjom pożytku publicznego.

¹² Zob. A. Radwan, jw.

różne kategorie członków o różnych zakresach praw i obowiązków. W szczególności dopuszczalne jest, aby dla członków założycieli statut przewidywał pewne specjalne prawa i obowiązki. W takiej sytuacji nie można odmówić stowarzyszeniu możliwości przyznania tego rodzaju praw *ex contractu*, przez nadanie określonym osobom statusu członków-założycieli z mocy statutu. Nie istnieje żaden interes prawny, który kolidowałby z tego typu postanowieniem. Należy również stwierdzić, że takie sformułowanie statutu mieści się w ramach wolności statutowej, która jest zakrojona znacznie szerzej niż, przykładowo, wolność statutowa w spółce akcyjnej; ta ostatnia jest bowiem ograniczona na podstawie art. 304 § 3 i 4 KSH¹³, nie mającego - co jest celowościowo i konstytucyjnie zrozumiałe - swojego odpowiednika w Prawie o stowarzyszeniach. Wolność statutowa stowarzyszenia może być w konsekwencji ograniczona jedynie bezwzględnie obowiązującymi przepisami ustawy, które dodatkowo muszą być dopuszczalne konstytucyjnie pod kątem legalności ograniczenia pozytywnej wolności zrzeszania (art. 58 Konstytucji). Art. 12 ustawy nie może być uznany za przepis imperatywny z punktu widzenia organizacji wewnętrznej stowarzyszenia i ustalenia kategorii członkowskich, gdyż odnosi się do zupełnie innego zagadnienia, mianowicie do formalnych przesłanek rejestracji stowarzyszenia. W konsekwencji nic nie stoi na przeszkodzie ustaleniu w statucie sposobu nadawania statusu członka-założyciela podmiotom spoza grona osób, które podpisały statut przed złożeniem do sądu rejestrowego wniosku o rejestrację stowarzyszenia. Przykładowo można wyobrazić sobie następujący przepis statutowy:

"W okresie 6 miesięcy od dnia rejestracji Stowarzyszenia, Zarząd może wystosować zaproszenie do osób o uznanym autorytecie w dziedzinie będącej przedmiotem działalności stowarzyszenia, albo w inny sposób zasłużonych dla Stowarzyszenia lub jego celów, z propozycją przystąpienia do Stowarzyszenia jako Członkowie Założyciele. Jeżeli osoby te przyjmą zaproszenie, uzyskują status Członków Założycieli".

*

Przedstawione rozważania pozwalają na postawienie następujących tez podsumowujących:

- Ustawodawca zwykły jest zobowiązany do stworzenia ram prawnych umożliwiających korzystanie z konstytucyjnej wolności zrzeszania się zagwarantowanej w art. 58 Konstytucji (system prawny bez ustawowej regulacji stowarzyszeń byłby niekonstytucyjny).

- Przy tworzeniu tych ram ustawodawca nie może przyjmować rozwiązań arbitralnych, tj. w sposób nieuzasadniony ograniczających korzystanie z wolności zrzeszania się, gdyż w ten sposób naruszyłby swój obowiązek stworzenia ram prawnych umożliwiających korzystanie z konstytucyjnej wolności.

¹³ Przyjęta przez ustawodawcę KSH ograniczona wolność statutowa w spółce akcyjnej została inspirowana niemiecką *Satzungsstrenge*, por. § 23 ust. 5 *Aktiengesetz*.

- *De lege lata* cudzoziemcy nie mający w Polsce miejsca zamieszkania korzystają w ograniczony sposób z wolności zrzeszania, ponieważ nie mogą tworzyć stowarzyszeń, a jedynie przystępować do stowarzyszeń już istniejących (art. 4 ust. 2 ustawy);

- ograniczenie wynikające z art. 4 ust. 2 ustawy utrudnia tworzenie stowarzyszeń międzynarodowych (art. 5 ust. 1 ustawy), co pośrednio uderza także w obywateli polskich oraz cudzoziemców mających w Polsce miejsce zamieszkania. Utrudnienie to stanowi ograniczenie konstytucyjnej wolności zrzeszania się tych osób;

- ograniczenie takie jest nieuzasadnione merytorycznie, tym bardziej że dopuszczalne jest następcze przystąpienie takich osób do istniejącego już stowarzyszenia; również z punktu widzenia polityki prawa ograniczenie przewidziane w art. 4 ust. 2 ustawy jest niecelowe, ponieważ uderza w konkurencyjność polskich przepisów, utrudniając ich zastosowanie dla stowarzyszeń międzynarodowych - co zachęca do poszukiwania zagranicznej formy organizacyjnoprawnej;

- o ile ograniczenie dotyczy obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, należy zgłosić zastrzeżenia do jego zgodności z zakazem dyskryminacji wyrażonym w art. 12 TWE. W konsekwencji, prawo wspólnotowe deroguje polskie przepisy, czyniąc je nieobowiązującymi w odniesieniu do osób korzystających ze swobód traktatowych;

- z wymienionych względów należy przy określaniu zakresu podmiotowego ustawy całkowicie odstąpić od przesłanki obywatelstwa (zwłaszcza w preambule - art. 1 i 3), co stanowiłoby urzeczywistnienie idei konstytucyjnej, zgodnie z którą wolność zrzeszania się należy do kategorii praw człowieka, nie zaś jedynie praw obywatelskich (" k a ż d e m u [podkr. A.R.] zapewnia się wolność zrzeszania się" - art. 58 ust. 1 Konstytucji);

- poszukując doraźnie praktycznego rozwiązania przynajmniej niektórych trudności wynikających z obecnego kształtu regulacji ustawowej, można zasugerować rozwiązanie, zgodnie z którym zagranicznym członkom stowarzyszenia, *de lege lata* nie mogącym występować w charakterze założycieli, z chwilą ich przystąpienia do stowarzyszenia nadaje się status członków założycieli na podstawie odpowiedniej regulacji statutowej (*ex contractu*).