

Maciej Borski

WYKONYWANIE KONTROLI KONSTYTUCYJNOŚCI CELÓW I DZIAŁALNOŚCI PARTII POLITYCZNYCH PRZEZ TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Kształtowanie pozycji ustrojowej partii politycznych w systemie politycznym demokratycznego państwa prawnego było dość złożonym procesem. Jego genezę wyjaśnia Leszek Garlicki, stwierdzając: „Rozwój politycznych mechanizmów rządzenia we współczesnym państwie doprowadził też do pojawienia się nowych problemów z zakresu ochrony konstytucji. W szczególności wyłoniło się zagadnienie partii politycznych i to zarówno w aspekcie stworzenia im szczególnych gwarancji swobodnego działania, jak też w aspekcie ograniczania ich swobody. Stąd pojawienie się w niektórych państwach zakazów istnienia partii politycznych określonego typu i powiązania prawa oceny >>konstytucyjności<< partii i jej ewentualnej delegalizacji z funkcjami Trybunału Konstytucyjnego”¹. Nie ulega wątpliwości, iż wszelkie regulacje, które w jakimkolwiek zakresie dotyczą kontroli partii politycznych, decydują o tym, jak będzie prowadzona polityka państwa. Chodzi przede wszystkim o to, czy zachowane zostaną demokratyczne normy polityki państwowej, zarówno tej wewnętrznej, jak i zewnętrznej i czy nie nastąpi powrót do systemu monopartyjnego. Właśnie to, że każda partia polityczna po rozpoczęciu swojej działalności może w przyszłości stać się partią rządzącą, stanowi fundament demokracji. Z drugiej strony konieczne jest roztoczenie nad partiami politycznymi kontroli wykonywanej przez niezależny organ, która zapobiegnie tworzeniu partii politycznych, próbujących kwestionować pluralizm polityczny i lansować system monopartyjny. W Polsce tę właśnie rolę spełnia Trybunał Konstytucyjny.

¹ L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1987, s. 190.

STATUS PRAWNY PARTII POLITYCZNYCH W USTAWIE
O ZMIANIE KONSTYTUCJI PRL Z 29 GRUDNIA 1989 R.²

Pomimo że pluralizm polityczny oraz system wielopartyjny są częściowo efektem pracy Okrągłego Stołu, zaznaczyć należy, iż nie była to tylko praca zespołu do spraw reform politycznych³. Z drugiej strony trzeba zauważyć, że uczestnicy tych negocjacji nie mieli sprecyzowanych poglądów na przyszłe ustawodawstwo dotyczące partii politycznych, a także na ich relacje do dobrowolnych zrzeszeń. Wynikało to przede wszystkim z braku porozumienia w kwestii stosunku projektowanej ustawy Prawo o stowarzyszeniach do partii politycznych.

Po zakończeniu obrad Okrągłego Stołu oraz po wyborach parlamentarnych przeprowadzonych 4 czerwca 1989 r. nastąpił bardzo aktywny proces reformy konstytucyjnej państwa. Jak słusznie zauważa Michał Bartoszewicz, „(...) z jednej strony panowała wtedy powszechna zgoda, co do konieczności usunięcia z Konstytucji artykułu 3 sankcjonującego hegemoniczną pozycję Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej oraz trwały sojusz tej partii ze Zjednoczonym Stronnictwem Ludowym oraz ze Stronnictwem Demokratycznym, z drugiej zaś istniała poważna różnica zdań co do potrzeby określenia na poziomie konstytucyjnym ram prawnych działalności partii politycznych”⁴.

Prace nad nowelizacją ustawy zasadniczej podjęła komisja ustawodawcza Sejmu X kadencji. W toku jej prac bez większych kontrowersji przyjęto następującą definicję partii politycznych: „Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli Rzeczypospolitej Polskiej w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”. Warto wspomnieć, iż wyłącznie dzięki poprawce posła Adama Zielińskiego (późniejszego Rzecznika Praw Obywatelskich) zdecydowano, że partie polityczne mają zrzeszać obywateli nie tylko na zasadzie dobrowolności, ale także równości. Dużo większe kontrowersje niż określenie definicji wzbudziła kwestia sankcji wobec partii politycznej w przypadku niezgodności jej działalności z konstytucją. Po przeanalizowaniu wielu koncepcji ostatecznie kompetencje do orzekania „o sprzeczności”, a nie jak obecnie „o zgodności” z konstytucją celów lub działalności partii politycznych przyznano Trybunałowi Konstytucyjnemu. Jak słusznie zauważył Zdzisław Czeszejko-Sochacki, „w tym ujęciu owa >sprzeczność<, jako jedyne konstytucyj-

² Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 75, poz. 444).

³ Przy Okrągłym Stole działały trzy zespoły. Jednym z nich był zespół do spraw reform politycznych ze współprzewodniczącymi: Bronisławem Geremkiem i Januszem Reykowskim. Posiadał on podzespoły: do spraw młodzieży (przewodniczyli Andrzej Celiński i Leszek Miller); do spraw reformy prawa i sądów (przewodniczyli Adam Strzembosz i Łukasz Balcer, w tym podzespole zasiadał Jan Olszewski, przyszły premier; do spraw stowarzyszeń i samorządu terytorialnego (przewodniczyli Zbigniew Bujak i Kazimierz Secomski); do spraw środków masowego przekazu (przewodniczyli Krzysztof Kozłowski i Bogdan Jachacz).

⁴ M. Bartoszewicz, *Nadzór nad partiami politycznymi w polskim porządku konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 99.

nie określone kryterium stanowiła granicę swobody zrzeszania się, której przekroczenie mogło rodzić konsekwencje wynikające z orzeczenia TK. W ówczesnym stanie prawnym rozwinięciem konstytucyjnej zasady była ustawa z 28 lipca o partiach politycznych⁵.

USTAWA Z DNIA 28 LIPCA 1990 ROKU O PARTIACH POLITYCZNYCH⁶

Prace nad ustawą o partiach politycznych postępowały równocześnie z żywiołowym procesem tworzenia się nowych partii politycznych. Michał Bartoszewicz podkreśla, iż „Sejmowa Komisja Ustawodawcza stała się swoistym forum, na którym dobrze widoczny stał się spór między zwolennikami liberalnej metody regulacji, tworzenia oraz funkcjonowania partii politycznych, a zwolennikami bardziej szczegółowej regulacji pozwalającej na wyraźne oddzielenie sfery aktywności partii od innych zrzeszeń”⁷. Inaczej mówiąc, toczył się spór o to, czy prawo jest zagrożeniem dla budzącej się wówczas wolności politycznej, czy też raczej jest gwarancją owej wolności i pozwala nadać korzystaniu z niej racjonalny kształt. W trakcie prac legislacyjnych borykano się z wieloma problemami. Dotyczyły one m.in. trybu zakładania partii politycznych. Wątpliwości dotyczyły przede wszystkim wyboru organów właściwych do ewidencjonowania partii politycznych. Nie było także zgody co do uznania możliwości działania partii politycznych zgłoszonych do ewidencji oraz takich, które nie zostały zgłoszone. Wiązała się z tym kwestia osobowości prawnej partii politycznych. Jeden z posłów, Henryk Michalak, w dość radykalny sposób wyraził swój pogląd na ten temat, stwierdzając, iż nie widzi on możliwości dawania praw organizacji, która nie chce się włączyć w system prawa. Ostatecznie komisja ustaliła, że ustawa obejmie jedynie partie polityczne zgłoszone do ewidencji, jednak Sejm zrezygnował z tego rygorystycznego rozwiązania, w związku z czym ustawa przewidywała dwie kategorie partii politycznych: rejestrowanych i nierejestrowanych. W stosunku do tych partii, które poddały się procedurze rejestracyjnej (nieobowiązkowej), jeśli deklarowane przez nie „cele lub działalność” pozostawały w sprzeczności z Konstytucją, Trybunał Konstytucyjny dysponował sankcją ingerencji w statut lub program tej partii. Ingerencja taka mogła się wyrazić zaleceniem „wprowadzenia w określonym terminie stosownych zmian”⁸ we wspomnianych dokumentach. Z kolei w stosunku do wszystkich działających partii (a więc zarówno zarejestrowanych, jak i niezarejestrowanych) Trybunał dysponował możliwością orzeczenia zakazu działalności takiej partii, jeśli jej „działalność” zmie-

⁵ Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2003, s. 296.

⁶ Ustawa z dnia 28 lipca 1990 roku o partiach politycznych (Dz.U. nr 54, poz. 312).

⁷ M. Bartoszewicz, *Nadzór ...*, s. 102.

⁸ Por. art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych.

rzała do zmiany przemocą konstytucyjnego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej lub wyrażała się organizowaniem przez władze partii stosowania przemocy w życiu publicznym.

W kwestii wyboru organu właściwego do ewidencjonowania partii politycznych komisja ustawodawcza dyskutowała stosunkowo krótko. Na jednym z pierwszych posiedzeń posłowie opowiedzieli się za tym, by organem ewidencyjnym był Trybunał Konstytucyjny. Wyrażnie przeciwny temu rozwiązaniu był przedstawiciel rządu, który argumentował, niewątpliwie zresztą słusznie, iż nie należy łączyć kompetencji Trybunału Konstytucyjnego polegającej na badaniu konstytucyjności partii politycznych z przypisaniem mu podstawowej roli w dziedzinie ewidencjonowania. Pewne kontrowersje dotyczyły również popularnych w tym czasie poglądów przeciwstawiających się nadużywaniu wolności politycznej przez partie polityczne dla celów niezasługujących na ochronę prawa. Ściślej rzecz ujmując, powstawały obawy, czy owe partie nie zechcą wykorzystywać swobody w kształtowaniu struktury organizacyjnej do tworzenia jednostek o charakterze militarnym. Komisja opowiedziała się za zakazami dotyczącymi tworzenia partii politycznych, których działalność zmierzałaby do zmiany obowiązującego porządku prawnego siłą, oderwania części terytorium Państwa Polskiego, pozbawienia niepodległości, a także uznania swej podległości wobec zagranicznych ośrodków decyzyjnych⁹. Przyjęty przez Komisję Ustawodawczą projekt ustawy zakładał, iż na tym etapie postępowania legislacyjnego Trybunał Konstytucyjny orzekałby o rozwiązaniu partii politycznej, która podczas swej działalności naruszyła co najmniej jeden z tych zakazów. Konsekwencją orzeczenia Trybunału byłoby wykreślenie partii z ewidencji.

Na początku lat dziewięćdziesiątych widoczne stało się starcie liberalnych oraz etatystycznych poglądów na funkcjonowanie partii politycznych w państwie. Obowiązująca już wtedy ustawa o partiach politycznych z pewnością bliższa była pierwszej opcji. Dowodem na to jest fakt, iż w porównaniu z innymi zrzeszeniami o charakterze dobrowolnym wymogi dotyczące funkcjonowania partii politycznych były stosunkowo łatwe do spełnienia. Jednym ze skutków nadzbyt liberalnego modelu tworzenia partii politycznych w latach 1990-1997 było tworzenie się organizacji zupełnie niepoważnych i – co się z tym wiąże – pozbawionych chociażby minimalnego poparcia społecznego. Partie te nawet swoimi nazwami przypominały raczej komediowe stowarzyszenia teatralne. Wystarczy wymienić tu takie partie polityczne jak „Liga Szyderców” czy „Partia Ludzi dla Człowieka”. Takie incydenty nie są oczywiście niebezpieczne dla demokracji, ale nie świadczą najlepiej o obowiązujących ówczesnie regulacjach prawnych.

Do konstytucyjnej wolności tworzenia partii politycznych i ich funkcji nawiązał Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu U.10/92, w którym stwierdził między innymi, że „mając odzwierciedlenie w art. 4 ust. 1 Konstytucji zasada wolno-

⁹ Ten ostatni zakaz szczególnie wyraźnie odwoływał się do doświadczeń historycznych i do nieformalnej podległości PZPR ośrodkom decyzyjnym w Związku Radzieckim.

ści tworzenia partii oraz wymóg ich oddziaływania na kształtowanie polityki państwa metodami demokratycznymi nakazują m.in. zapewnienie partiom politycznym warunków umożliwiających im swobodne wypełnianie demokratycznej funkcji kształtowania polityki państwa, w szczególności za pośrednictwem parlamentu”¹⁰.

Z kolei w uchwale W. 15/92 Trybunał Konstytucyjny, rozpatrując wniosek Prokuratora Generalnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o partiach politycznych z 1990 r., dopatrzył się luki w prawie w odniesieniu do orzekania o działalności partii, dowodząc w uzasadnieniu, że:

- 1) określenie trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w kwestii podniesionej we wniosku przez Prokuratora Generalnego, sprowadza się do ustalenia dopuszczalnego zakresu posługiwania się analogią na gruncie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i uchwały Sejmu;
- 2) zakres dopuszczalnej analogii zależy w tym wypadku od rodzaju podobieństwa postępowań określonych w tych aktach normatywnych z postępowaniami, o których stanowi art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o partiach politycznych;
- 3) rodzajowe podobieństwo występuje jedynie w sytuacji, gdy Trybunał orzeka o sprzeczności z Konstytucją celów partii politycznej w oparciu o jej statut lub program (pierwszy człon wypowiedzi art. 5 ust. 1);
- 4) w pozostałym zakresie postępowanie prowadzone przez Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 5 ustawy o partiach politycznych jest tak odmienne, iż nie da się stosować analogicznie proceduralnych postanowień ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i uchwały Sejmu, stanowiłoby to bowiem nie interpretację prawa, a działalność prawotwórczą;
- 5) istotnym powodem odrzucenia posługiwania się postanowieniami ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i uchwałą Sejmu w pozostałym zakresie są względy gwarancyjne. Wchodzi tu w grę dobro tak cenne, jak prawo do zrzeszania się. Przepisy związane z jego ograniczaniem muszą być ustalone w trybie ustawowym i być na tyle precyzyjne, by dawały możliwość właściwego przeprowadzenia postępowania dowodowego¹¹.

Jak słusznie zauważył Zdzisław Czeszejko-Sochacki, „(...) TK stwierdził, że w kwestii postępowania w sprawach określonych w art. 5 ustawy o partiach politycznych, występuje luka w prawie tego rodzaju, jakiej Trybunał Konstytucyjny w drodze wykładni wypełnić nie może (ustawodawca przyznaje Trybunałowi Konstytucyjnemu określone kompetencje, nie stanowi jednak norm prawnych określających sposób ich realizacji) i z tego względu TK dokonał sygnalizacji o stwierdzeniu luki w systemie prawnym”¹².

¹⁰ OTK ZU 1993/1, poz. 2.

¹¹ OTK ZU 1993/2, poz. 49.

¹² Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo ...*, s. 299.

USTAWA Z DNIA 27 CZERWCA 1997 ROKU O PARTIACH POLITYCZNYCH¹³

Fundamentem prac legislacyjnych, które zaowocowały w przyszłości uchwaleniem nowej ustawy o partiach politycznych, były dwa poselskie projekty ustaw. Pierwszy został przedstawiony przez klub Polskiego Stronnictwa Ludowego i był właściwie propozycją całkowicie nowego aktu. Drugi projekt, który został złożony do łaski marszałkowskiej przez posłów Unii Pracy, zakładał tylko nowelizację dotychczasowej ustawy¹⁴. W zasadzie ograniczał się on do kwestii finansowania partii politycznych.

Pierwszy z projektów na forum Sejmu przedstawiał poseł Janusz Dobrosz¹⁵. Z przedstawionego przez niego uzasadnienia projektu wynikało, iż niedojrzałość polskiego systemu partyjnego spowodowana jest wadliwym stanem prawnym. Za jedną z największych wad owego systemu poseł uznał zbyt dużą liczbę małych partii, co miało nie sprzyjać zrozumieniu mechanizmów demokratycznych przez zdecydowaną większość narodu. Poseł Dobrosz podkreślił, że podstawowymi celami przedłożonego projektu było:

- 1) wypełnienie luki prawnej polegającej na braku określenia trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie stwierdzenia sprzeczności z konstytucją celów lub działalności partii politycznych;
- 2) zaostrzenie wymogów stawianych nowo zakładanym partiom politycznym. Przejawem tego było wprowadzenie wymogu poparcia konkretnej partii politycznej przez co najmniej dziesięć tysięcy założycieli;
- 3) zagwarantowanie finansowania z budżetu państwa wydatków partii politycznych na działalność statutową;
- 4) wprowadzenie generalnego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej przez partie polityczne;
- 5) wprowadzenie obowiązku corocznego składania w sądzie prowadzącym ewidencję partii politycznych sprawozdań finansowych.

Dalsze prace nad ustawą toczyły się w Komisji Ustawodawczej i Komisji Praw Człowieka. Z przedstawionego przez te komisje sprawozdania jasno wynikało, że należy całkowicie zmienić dotychczasową ustawę, a w konsekwencji uchwalić zupełnie nową. Zgodnie stwierdzono, że nowa ustawa powinna mieć znacznie szerszy zakres. Jak pisze Michał Bartoszewicz, „posłowie chcieli przygotować projekt, który z jednej strony będzie zawierał regulacje prawne, które dotyczyć będą partii politycznych w znacznie większym stopniu niż ustawa z 1990 r., lecz

¹³ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 roku o partiach politycznych (Dz.U. t. jedn. z 2001 r., nr 79, poz. 857).

¹⁴ Zob. wystąpienie sprawozdawcy, posła Tomasza Nałęcza. Sprawozdanie stenograficzne z 74 posiedzenia Sejmu w dniu 29 lutego 1996 r., s. 143-144.

¹⁵ Zob. wystąpienie sprawozdawcy, posła Janusza Dobrosza. Sprawozdanie stenograficzne z 74 posiedzenia Sejmu w dniu 29 lutego 1996 r., s. 141.

z drugiej strony nie w takim, aby mogło to hamować wolność działalności politycznej”¹⁶. Wprowadzono zasadę, że struktury partii politycznych powinny być kształtowane zgodnie ze standardami demokracji, w szczególności przez zapewnienie jawności, powoływanie organów politycznych w drodze wyborów, swobodę dyskusji, a także podejmowanie uchwał większością głosów. Mimo to pojawiały się opinie, iż takie podejście spowoduje zawężenie możliwości funkcjonowania partii politycznych, w związku z czym należy pozwolić partiom na wprowadzenie mniej demokratycznych przepisów wewnętrznych. Ostatecznie komisje uznały, że zasada ta będzie służyła wprowadzaniu poprawnych wzorców funkcjonowania partii politycznych w demokratycznym państwie.

Jednym z najbardziej spornych zagadnień, jakie pojawiły się podczas prac komisyjnych, było ustalenie, jak wiele osób powinno popierać wpisanie nowej partii do ewidencji oraz jakie powinny to być osoby. Ustalono, iż należy liczbę tę ograniczyć do tysiąca osób. Przyjęto także, że mają to być ludzie popierający zgłoszenie partii politycznej, więc nie wprowadzono wymogu członkostwa w danej partii. Wydaje się, iż zgłoszony wówczas wniosek mniejszości, przewidujący, że warunkiem wpisu do ewidencji musi być poparcie co najmniej trzech tysięcy obywateli polskich deklarujących członkostwo w partii politycznej był zupełnie nieracjonalny. Stanowiłby on bowiem jedynie pole do nadużyć, zważywszy na fakt, iż członkostwo to byłoby jedynie deklarowane.

Komisje przyjęły, że majątek partii politycznej powstaje ze składek członkowskich, spadków, darowizn, dochodów z majątku, zapisów, ze zbiorów publicznych oraz w ograniczonym stopniu z dochodów z działalności gospodarczej. Przyjęto, że partia polityczna nie może prowadzić samodzielnej działalności gospodarczej, lecz wyłącznie poprzez swoje udziały w spółkach, z wyjątkiem spółek z udziałem Skarbu Państwa, innych państwowych lub komunalnych osób prawnych lub też podmiotów zagranicznych, oraz że może być członkiem spółdzielni. Ponadto, na co zwraca uwagę Michał Bartoszewicz, przyjęto bardzo ciekawe rozwiązanie, zgodnie z którym „(...) partia polityczna mogłaby otrzymywać dotacje z budżetu państwa w trybie oraz na zasadach określonych ustawą. Co ważne, dotacja taka przysługiwałaby nie tylko tym partiom, które wprowadzą swych przedstawicieli do parlamentu, lecz wszystkim tym, których listy okręgowe kandydatów na posłów otrzymały co najmniej trzy procent ważnie oddanych głosów w skali kraju”¹⁷.

Ostatecznie uchwalona 27 czerwca 1997 r. ustawa wprowadziła cały szereg ciekawych z punktu widzenia ewentualnej kontroli konstytucyjności działalności i celów partii politycznych postanowień. Przede wszystkim zdefiniowano partię polityczną jako dobrowolną organizację, która występuje pod określoną nazwą, stawiającą sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami

¹⁶ M. Bartoszewicz, *Nadzór ...*, s. 130.

¹⁷ Tamże, s. 131.

demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa bądź też sprawowanie władzy publicznej. Porównując tę definicję z postanowieniami poprzedniczki te same ustawy, uderza szczególnie rezygnacja z określenia partii politycznej mianem organizacji społecznej. Niewątpliwie może to świadczyć z jednej strony o przekonaniu ustawodawcy, iż partie polityczne w większym zakresie są nieodzownym składnikiem ustroju politycznego niż czynnikiem integrującym społeczeństwo. Natomiast z drugiej strony analiza wielu przepisów ustawy wskazuje, że partia polityczna jest jednak organizacją społeczną¹⁸.

Ustawa zawiera kilka postanowień, które są bardzo istotne dla problematyki ingerencji uprawnionych organów państwowych w istnienie oraz funkcjonowanie partii politycznych. W myśl artykułu czwartego władze są obowiązane do równego traktowania partii politycznych, natomiast wyrazem ochrony naczelnej zasady pluralizmu politycznego, samodzielności organów państwowych oraz ich piastunów przed dążeniami partii zmierzającymi do ustanowienia monopolu politycznego jest artykuł 6, stanowiący, iż partie polityczne nie mogą wykonywać zadań zastrzeżonych w przepisach prawa dla organów władzy publicznej ani zastępować ich w wykonywaniu tych zadań. Podobny wydźwięk ma zresztą artykuł 7, który zakazuje partiom politycznym posiadania jednostek organizacyjnych w zakładach pracy.

Problematyka zakładania partii politycznych została na skutek wprowadzenia nowych (w stosunku do ustawy z lipca 1990 r.) przepisów znacznie doprecyzowana. Co prawda obowiązująca ustawa o partiach politycznych nadal posługuje się terminem „ewidencja”, jednak w istocie zakładanie partii odbywa się poprzez rejestrację, na co niewątpliwie wskazuje fakt, iż wymagana jest wcześniejsza weryfikacja przez sąd tego, czy zostały spełnione określone prawem wymagania konieczne do utworzenia partii politycznej. Ponadto, na co zwraca uwagę Waldemar Wojtasik, „(...) nastąpiło większe upodmiotowienie organu rejestrującego, a także rozszerzenie katalogu formalnych warunków, niezbędnych do uzyskania wpisu do ewidencji partii politycznych”¹⁹.

Tworzenie partii politycznych we współczesnych systemach prawnych sprowadzić można zasadniczo do trzech podstawowych sposobów: systemu koncesyjnego, systemu administracyjnego oraz systemu rejestracyjnego. W odróżnieniu od systemu koncesyjnego, w którym odpowiedni organ udziela pozwolenia na działanie partii politycznej, czy też systemu administracyjnego, w którym organy administracji państwowej sprawują stały, bieżący nadzór nad działalnością partii na zasadach zbliżonych do nadzoru nad stowarzyszeniami, system rejestracyjny zakłada pełną swobodę tworzenia i działania partii, które po założeniu i spełnieniu pewnych warunków formalnoprawnych zostają zarejestrowane.

¹⁸ Może o tym świadczyć choćby art. 3 obowiązującej ustawy o partiach politycznych wskazujący, iż „partia polityczna opiera swoją działalność na pracy społecznej członków...”.

¹⁹ M. Migalski, W. Wojtasik, M. Mazur, *Polski system partyjny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 20.

Z chwilą rejestracji partie uzyskują też osobowość prawną. Odmowa rejestracji może nastąpić wyłącznie z powodów ściśle określonych prawem i może zostać zaskarżona. Ostateczne rozstrzygnięcie w tej sprawie podejmuje sąd powszechny lub konstytucyjny. W większości współczesnych państw demokratycznych obowiązuje właśnie tak scharakteryzowany system rejestracji, chociaż wymogi formalnoprawne, jakie należy spełnić, aby zarejestrować partię, są różnie określone. Od aktu rejestracji powiązanego z pewnymi wymogami formalnoprawnymi, od których spełnienia uzależniona jest legalizacja partii i w efekcie zakładającego kontrolę organu rejestracyjnego, odróżnia się akt notyfikacji (zgłoszenia do ewidencji) polegający na zawiadomieniu właściwego organu państwowego o fakcie powstania partii. Notyfikacja pojmowana w kategoriach skrajnie liberalnych wyklucza zasadniczo zarówno kontrolę aktu powstania partii, jak też nadzór nad jej działalnością ze strony organów państwa. Próba odpowiedzi na postawione we wniosku pytanie wymaga więc uprzedniej identyfikacji sposobu tworzenia partii politycznych przyjętego w Polsce. Identyfikacja ta, poza analizą obowiązującego tekstu ustawy, wymaga sięgnięcia do dokumentów okresu jej powstania²⁰. Analiza obowiązującego tekstu ustawy o partiach politycznych, czyniona pod kątem identyfikacji sposobu tworzenia partii politycznych, w szczególności poprzez odpowiedź na pytanie, czy sposób ten jest „czystym” sposobem notyfikacji, czy też nosi charakter „mieszany” (ewidencyjno-rejestracyjny) prowadzi do postawienia tezy o kompromisowym i w efekcie „mieszanym” jego charakterze. Jak zauważa Wojciech Sokolewicz, „Podobnie jak konstytucyjna regulacja statusu partii politycznych jest wynikiem kompromisu między skrajnymi poglądami posłów, kwestionującymi w ogóle potrzebę konstytucyjnej regulacji tej materii a tymi, którzy potrzebę taką głosili, tak regulacja ustawowa, w zakresie rozpatrywanej kwestii, jest kompromisem między zwolennikami notyfikacji a rejestracji”²¹.

W sprawie W.14/95 Trybunał Konstytucyjny orzekł: „Analiza ustawy o partiach politycznych pozwala na sformułowanie poglądu, iż prowadzona przez Sąd Wojewódzki ewidencja – przez fakt, iż zgłoszenie do ewidencji powoduje uzyskanie osobowości prawnej oraz że następnie odpisy i wyciągi z tej ewidencji mają charakter dokumentów urzędowych mających znaczenie dla obrotu prawnego – staje się w swoich skutkach prawnych podobna do systemu rejestracyjnego”²². Orzeczenie to, mimo że zostało wydane jeszcze pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy, zachowuje swoją aktualność. Wskazuje na to między innymi treść art. 14 ust. 1 obowiązującej ustawy o partiach politycznych, zgodnie z którą w razie powstania wątpliwości, co do zgodności z Konstytucją celów lub

²⁰ Na temat kompetencji sądu ewidencyjnego w tym zakresie podobnie wypowiedział się E. Smoktunowicz. Zob. *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992.

²¹ W. Sokolewicz, *Partie polityczne w polskim prawie konstytucyjnym: wczoraj, dziś, jutro*, „Studia Prawnicze” 1991, nr 110, s. 16.

²² OTK ZU 1996/2, poz. 14.

zasad działania partii politycznej, Sąd Okręgowy w Warszawie (pełniący funkcję sądu rejestrowego) zawiesza postępowanie o wpis do ewidencji oraz występuje do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności celów partii politycznej z Konstytucją.

Omawiana ustawa nie wyklucza *expressis verbis* istnienia partii niezgłoszonej do ewidencji, a zatem takiej, która nie posiada osobowości prawnej. Wynika to z postanowień art. 1 ust. 2 ustawy. Z kolei art. 11 ustawy określa zakres wymogów dotyczących zgłoszenia partii do ewidencji partii politycznych, prowadzonej przez Sąd Okręgowy w Warszawie. Zgłoszenie to powinno zawierać nazwę, skrót nazwy, a także określenie adresu siedziby konkretnej partii politycznej oraz imiona i nazwiska, a także adresy osób wchodzących w skład organów uprawnionych w statucie do reprezentacji partii na zewnątrz oraz do zaciągania zobowiązań majątkowych. Do zgłoszenia należy również dołączyć wykaz zawierający imiona, nazwiska, adresy zamieszkania, numery ewidencyjne PESEL i własnoręczne podpisy popierających zgłoszenie co najmniej 1000 obywateli polskich, którzy ukończyli 18 lat i mają pełną zdolność do czynności prawnych, przy czym każda strona wykazu powinna być opatrzona adnotacją zawierającą nazwę partii politycznej zgłaszanej do ewidencji. Wreszcie do zgłoszenia należy dołączyć statut partii. Trybunał Konstytucyjny w cytowanym już wyżej orzeczeniu W.14/95 podkreślił, że jest to dokument niezbędny podczas procedury rejestracyjnej, stwierdzając: „Sąd Wojewódzki w Warszawie²³ uprawniony jest do żądania od osób zgłaszających partię do ewidencji również innych dokumentów, wyraźnie nie wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy, w wypadku gdy ich treść związana jest w sposób bezpośredni z powstałą w trakcie tego procesu potrzebą weryfikacji danych zawartych w zgłoszeniu. Dotyczy to w szczególności statutu partii jako podstawowego dokumentu, w oparciu o który partia organizuje swoją strukturę i aktywność. Treść tego aktu, wskazująca na zawarcie w nim elementów konstytutywnych samego pojęcia partii politycznej (jej cel działania i struktura) może być koniecznym elementem samej identyfikacji tej formy zrzeszenia obywateli spośród innych i w efekcie obiektywnej oceny prawdziwości intencji wyrażonej w zgłoszeniu. Wobec odmiennej, łatwiejszej procedury tworzenia partii w porównaniu z procedurami tworzenia innych zrzeszeń obywateli i możliwościami jej nadużywania, ścisła identyfikacja partii politycznej, jako szczególnej formy zrzeszenia jest wręcz konieczna”.

W sytuacji, gdy zgłoszenie jest zgodne z przepisami prawa, sąd niezwłocznie dokonuje wpisu partii politycznej do ewidencji. Sprawy o wpis do ewidencji toczą się na posiedzeniach niejawnych, które kończą się orzeczeniem w formie postanowienia. W sytuacji, gdy zgłoszenie partii politycznej dokonane zostało z naruszeniem wyżej wymienionych wymogów, sąd wzywa zgłaszających do usunięcia stwierdzonych wad w wyznaczonym przez siebie terminie, nie dłuższym

²³ Obecnie Sąd Okręgowy w Warszawie.

jednak niż trzy miesiące. W przypadku nieusunięcia wad w wyznaczonym terminie oraz w sposób wskazany przez sąd, organ ten wydaje postanowienie o odmowie wpisania partii politycznej do ewidencji. Takie postanowienie może być zaskarżone w terminie 14 dni od daty jego doręczenia lub ogłoszenia na posiedzeniu jawnym.

KRYTERIA BADANIA KONSTYTUCYJNOŚCI PARTII POLITYCZNYCH PRZEZ TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Nie ulega wątpliwości, iż zawsze poważnym wyzwaniem dla ustrojodawcy jest ustalenie kręgu podmiotów uprawnionych do zainicjowania kontroli celów oraz działalności partii politycznych. W praktyce trudno byłoby wyznaczyć optymalną listę organów inicjujących takie postępowanie. Niewątpliwie konieczne staje się uwzględnienie kontekstu organizacji władzy państwowej, a zwłaszcza sądownictwa w danym porządku konstytucyjnym. Oczywistością jawi się przy tym fakt, że korzystanie przez sądy konstytucyjne z kompetencji na tym polu winno być jak najdalsze od bieżącej polityki, a zwłaszcza konfliktów pomiędzy rządem a opozycją, czy też stosunków między poszczególnymi, skłóconymi partiami politycznymi. Z tego właśnie powodu zupełnie nietrafionym rozwiązaniem byłoby przyznanie kompetencji do wystąpienia do sądu konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych samym zainteresowanym. Wynikałoby to przede wszystkim z faktu, że w systemach wielopartyjnych o znacznym nasileniu antagonizmów pomiędzy partiami ilość takich spraw mogłaby przybierać niebotyczne rozmiary. Ponadto należy podkreślić, iż przyznanie w tej dziedzinie legitymacji partiom politycznym spowodowałoby niepotrzebne uwikłanie polityczne sądu konstytucyjnego kosztem jego podstawowej funkcji – strażnika Konstytucji.

Nawet pobieżna lektura obowiązującej Konstytucji oraz ustawy o partiach politycznych pozwala na stwierdzenie, że kwestia kręgu podmiotów uprawnionych do zainicjowania kontroli konstytucyjności partii nie doczekała się odpowiedniej regulacji. Wykładnia językowa art. 191 ust. 1 Konstytucji prowadzi do oczywistego wniosku, iż uprawnionymi do zainicjowania przedmiotowej kontroli są:

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy prezes Sądu Najwyższego, prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich;
- 2) Krajowa Rada Sądownictwa w zakresie, w jakim dotyczy on niezależności sądów i niezawisłości sędziów;
- 3) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego;

- 4) ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych;
- 5) Kościoły i inne związki wyznaniowe;
- 6) każda osoba fizyczna i prawna w zakresie, w jakim jej konstytucyjne prawa i wolności zostały naruszone.

Można mieć jednak poważne wątpliwości, na ile w praktyce postępowanie to mogłoby być zainicjowane przez podmioty wymienione w pkt. 3-5. Słusznie zauważa bowiem Zdzisław Czeszejko-Sochacki, iż „(...) podmioty te musiałyby wykazać, że >akt normatywny< dotyczy spraw objętych ich zakresem działania, zaś Krajowa Rada Sądownictwa, że chodzi o akty normatywne dotyczące niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Statut lub program partii w tym wypadku nie mogłyby być interpretowane jako akty normatywne”²⁴. Ponadto mało prawdopodobne, aby któryś z tych podmiotów był merytorycznie przygotowany do oceny konstytucyjności partii politycznych. *De lege ferenda* można sformułować postulat, aby przy okazji najbliższej nowelizacji konstytucji wyodrębnić w ustawie zasadniczej odpowiedni przepis, w którym wymieniono by wszystkie podmioty uprawnione do wszczęcia takiej kontroli ze szczególnym uwzględnieniem sądu rejestrowego – Sądu Okręgowego w Warszawie.

Kluczowe znaczenie dla ustalenia kryteriów badania konstytucyjności partii politycznych przez Trybunał Konstytucyjny posiadają kolejne przepisy konstytucji. Chodzi o art.: 11²⁵, 13²⁶, 31 ust. 3²⁷ oraz 58 ust. 2²⁸. To właśnie te przepisy stanowią łącznie swego rodzaju konstrukcję, w której zawarte są wartości i zasady konstytucyjne wyznaczające materialne podstawy oceny zgodności celów lub działalności partii politycznych z Konstytucją. Analizę wzajemnego stosunku tych przepisów należałoby rozpocząć od art. 58 ust. 2. Przepis ten nastrocza bowiem najwięcej wątpliwości. Po pierwsze, znaczenie terminu „zakazane” nie jest tak oczywiste jak na pierwszy rzut oka mogłoby się wydawać. *Słownik języka pol-*

²⁴ Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo ...*, s. 310.

²⁵ Art. 11 Konstytucji stanowi, iż: 1. Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. 2. Finansowanie partii politycznych jest jawne.

²⁶ Zgodnie z art. 13 Konstytucji: Zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa.

²⁷ Według art. 31 ust. 3: Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

²⁸ Przepis ten stanowi: Zakazane są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. O odmowie rejestracji lub zakazie działania takiego zrzeszenia orzeka sąd.

skiego pod pojęciem tym rozumie „zarządzenie, polecenie zabraniające czegoś”²⁹. Oczywiście nie jest to ujęcie, które przy wykładni postanowień konstytucyjnych byłoby wystarczająco ścisłe. Jak słusznie zauważa Michał Bartoszewicz, „terminu >zakaz< na gruncie prawa nie można w jakikolwiek sposób wiązać z wydawaniem poleceń, zarządzeń i tym podobnych, lecz raczej z określeniem granic dopuszczalnego korzystania z wolności i możliwością poniesienia konsekwencji prawnych w razie przekroczenia tego zakresu. Konieczne staje się także wyjaśnienie, w której chwili zakaz ten zaczyna obowiązywać: czy w momencie pierwszego nieformalnego zebrania dotyczącego zamiaru utworzenia partii i jej programu czy też powstania komitetu założycielskiego”³⁰. Wydaje się, iż właściwsze będzie przyjęcie drugiego z wariantów. Po drugie, co prawda analizowany przepis zakazuje zrzeszeń, których cel lub działalność są sprzeczne zarówno z konstytucją, jak i ustawą, to jednak w tej drugiej sytuacji dostrzec można brak sankcji w odniesieniu do partii politycznych. Sąd Okręgowy, czyli organ rejestrujący nie ma wystarczających instrumentów, aby stać na straży zgodności celów i działalności partii z całym ustawodawstwem, natomiast Trybunał Konstytucyjny w świetle konstytucyjnych i ustawowych kompetencji jest wręcz pozbawiony możliwości wydania wyroku w zakresie zgodności celów lub działalności partii z ustawami. Po trzecie, nie można nie dostrzec nieścisłości związanych ze stwierdzeniem „celu” partii sprzecznego z konstytucją lub ustawami. Określenie to nie jest jednoznaczne, a stwierdzenie co jest celem lub celami partii jest zasadniczą sprawą przy ocenie jej konstytucyjności. Jest to zgodnie z art. 188 pkt. 4 ustawy zasadniczej, jedna z dwóch płaszczyzn badania stosunku partii do konstytucji. Jak twierdzi Krzysztof Wojtyczek, „z faktu, iż żadna z norm konstytucyjnych nie wskazuje celów, których realizacja przez jednostkę jest zabroniona, na gruncie konstytucji wszystkie możliwe cele są dopuszczalne dla jednostki, z tym że realizowanie niektórych z nich, na przykład wprowadzenie niedemokratycznego systemu rządów, może wymagać zmiany ustawy zasadniczej. A zatem określenie >cele sprzeczne z konstytucją< należy w tym przypadku uznać za nazwę pustą”³¹.

Według niektórych autorów, kontrola konstytucyjności partii politycznych prowadzona jest tylko w oparciu o kryteria ujęte w artykułach 11 i 13 Konstytucji. Szczególnie istotny z tego punktu widzenia wydaje się być drugi z wymienionych przepisów. Po raz pierwszy bowiem w historii polskiego konstytucjonalizmu sformułowano tak wyraźnie granice wolności zrzeszania się w partie polityczne. Wyznaczono je zarówno przez kategorie programowo-ideologiczne, jak i funkcjonalne. Szczególnie istotnym zagadnieniem wydaje się być zatem prawidłowa wykładnia pojęć wchodzących w skład art. 13 Konstytucji oraz właściwe rozu-

²⁹ *Słownik języka polskiego*, pod red. W. Doroszewskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1968, t. 10.

³⁰ M. Bartoszewicz, *Nadzór ...*, s. 166.

³¹ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 1999, s. 90.

mienie jego całości. Nie jest to oczywiście sprawą łatwą, zważywszy na bogactwo znaczeń zaczerpniętych z języka doktryn politycznych. Poza tym zadanie to utrudnia rozbudowany tekst i jego stylistyka. Trudności w interpretacji tego przepisu nie polegają jednak tylko i wyłącznie na zawarciu w nim pojęć z zakresu doktryn politycznych. Wydaje się, że chodzi tu przede wszystkim o wzajemne relacje między nimi. Szczególne komplikacje pociąga za sobą zwrot „totalitarnych praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu”. Nie jest oczywiste, czy ustrojodawca traktuje przymiotnik „totalitarny” w przytoczonym sformułowaniu jako zwykłe stwierdzenie, że metody stosowane w reżimach nazistowskich, faszystowskich i komunistycznych zasługują na taką kwalifikację, czy też może przepis ten zawiera ukryte założenie, iż pewne „metody i praktyki działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu” są totalitarne, czyli zakazane, co z drugiej strony oznacza, że wszystkie inne „praktyki i działania” są dozwolone.

Druga część omawianego przepisu również rodzi pewne wątpliwości. Zakaz istnienia partii politycznej o programie lub działalności dopuszczającej nienawiść rasową i narodowościową mógłby sugerować, w związku z zastosowaniem spójnika „i”, że tylko łączne występowanie znamion nienawiści rasowej i narodowościowej w programie lub działalności partii politycznej oznacza zakaz jej istnienia. Wydaje się, iż taka wykładnia zaprzeczałaby jednak podstawowym prawom logiki³². Z kolei zwrot „stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa” nasuwa dwa podstawowe pytania o znaczenie terminów „przemoc” i „wpływ na politykę państwa”. W ujęciu słownikowym „przemoc” to narzucona bezprawnie władza bądź też czyny bezprawnie dokonane z użyciem siły. Wątpliwości mogą dotyczyć tego, czy w konkretnej sytuacji doszło do zastosowania przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa. Przyjmując, iż racjonalny ustawodawca nie utożsamia „wpływu na politykę państwa” ze „zdobyciem władzy”, to realizacja pierwszego z celów oznacza oddziaływanie na pewną sferę rządzenia państwem. Powinno to dotyczyć się wpływu trwałego, nieograniczonego tylko do osiągnięcia zamierzonego celu. Oczywiście chodzi tu o sprawy o zasadniczym znaczeniu dla państwa, a nie np. o dotacje na czasopisma naukowe. Oczywiście biorąc powyższe pod uwagę, należy pamiętać, iż „(...) wykładnia art. 13 Konstytucji musi uwzględniać, że zawiera wyjątkowe odstępstwo od ogólnej zasady czy to wolności zrzeszania się, czy pluralizmu politycznego, związkowego i społecznego oraz społeczeństwa obywatelskiego”³³. Konstytucja w artykule 11 przewiduje obowiązek organizowania się przez partie polityczne na zasadach równości oraz dobrowolności. Ponadto przewiduje jawność ich finansowania. Aby obowiązek ten został zrealizowany, partia polityczna musi uczynić jawność fundamentem swego funkcjonowania.

³² Nietrudno odnaleźć w historii przykłady świadczące, iż nienawiść narodowościowa częściej była źródłem wojen czy przemocy niż nienawiść rasowa. Tylko nieliczne konflikty wynikają z obu źródeł.

³³ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 13 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, tom V, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 6.

Trudno byłoby na przykład zapewnić prawdziwą dobrowolność przystępowania do konkretnej partii politycznej w przypadku, gdy jej struktury czy funkcjonowanie byłoby tajne lub też tylko częściowo jawne. Zapewnienie jawności struktur ugrupowań politycznych jest również konieczne w świetle zasady jawności życia publicznego oraz realizacji prawa do informacji o najważniejszych elementach sfery publicznej. Szczególnie istotne znaczenie dla wykładni art. 11 Konstytucji wydaje się mieć analiza art. 8 ustawy o partiach politycznych. Należy odnotować w tym miejscu istnienie dwóch odmiennych stanowisk. Według Andrzeja Gorgola, Mirosława Granata i Jacka Sobczaka, przepis ten należy traktować jako samodzielną, w dużym stopniu niezależną od postanowień Konstytucji, przesłankę ingerencji w wewnętrzną organizację partii i za nietrafną uznają oni tezę, że „partie jako organizacje dobrowolne powinny mieć prawo do takiej wewnętrznej organizacji, jaką sobie same wybiorą”. Ich zdaniem „partia, nawet jako organizacja dobrowolna, powinna zachowywać wewnętrzną demokrację”³⁴. W konsekwencji prowadzi ich to do twierdzenia, że jeżeli partia wprowadzi do statutu zmiany niezgodne z postanowieniami art. 8 ustawy o partiach politycznych, a Trybunał Konstytucyjny na wniosek Sądu Okręgowego w Warszawie uzna ich niezgodność z Konstytucją, to sąd powinien wykreślić wpis partii z ewidencji, skutkiem czego partia zostaje postawiona w stan likwidacji. Z kolei zwolennicy stanowiska, zgodnie z którym art. 11 ust. 1 Konstytucji w żaden sposób nie dotyczy wewnętrznej organizacji partii politycznych, a w szczególności nie wprowadza wymogu demokratyczności działania jego wewnętrznych struktur, twierdzą, iż zgodnie z art. 8 Konstytucji ust. 1 i 2 należy przyjąć, że przepis art. 8 ustawy o partiach politycznych „nie jest obowiązujący, jako że ogranicza wolność zrzeszania się z przyczyn innych niż wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji”³⁵. Swoje zdanie w tym zakresie przedstawił także Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku Pp 1/99 słusznie zauważył, iż „(...) brak demokracji wewnątrzorganizacyjnej musi natomiast być brany pod uwagę przy orzekaniu o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych, jeżeli uniemożliwia lub choćby tylko w istotny sposób ogranicza spełnianie przez partię jej konstytucyjnej roli lub przekłada się bezpośrednio na zakładane lub stosowane przez nią metody kształtowania polityki państwa. Oznacza to konieczność dokonywania ocen odnoszonych zawsze do konkretnego przypadku, przy czym oceny te powinny obejmować całokształt założeń programowych, zasad statutowych i praktyk stosowanych przez daną partię polityczną. Oceny te powinny brać pod uwagę: po pierwsze, czy, a jeżeli tak, to w jakim stopniu, struktury i metody wewnątrzorganizacyjne uniemożliwiają lub ograniczają członkom partii wpływ na kształtowanie istotnych elementów jej programu, statutu i polityki;

³⁴ A. Gorgola, M. Granat, J. Sobczak, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 64.

³⁵ J. Majchrowski, *Status prawny partii komunistycznej w Polsce współczesnej*, [w:] *Historia et ius. Księga pamiątkowa ku czci ks. prof. H. Karbownika*, Redakcja Wydawnictw KUL, Lublin 1998, s. 608.

po drugie, czy – a jeżeli tak, to w jakim stopniu – struktury i metody wewnątrzorganizacyjne uniemożliwiają lub ograniczają członkom partii wpływ na kształtowanie składu najwyższych organów partii, zwłaszcza tych, które reprezentują ją na zewnątrz; po trzecie, czy, a jeżeli tak, to w jakim stopniu, struktury i metody wewnątrzorganizacyjne uniemożliwiają lub ograniczają członkom partii wpływ na ewentualne działania jej przedstawicieli w strukturach władzy publicznej”³⁶. W cytowanym wyżej wyroku Trybunał skonstatował również, iż „autonomia kształtowania wewnętrznych struktur jest pochodną wolności tworzenia partii. Ingerencja zewnętrzna może wchodzić w grę wtedy, gdy struktura taka w sposób jednoznaczny i oczywisty odbiega od standardów demokratycznego państwa prawnego i właściwego dla niego systemu wartości. W razie wątpliwości domniemanie przemawia za zgodnością z Konstytucją”.

POSTĘPOWANIE PRZED TRYBUNAŁEM KONSTYTUCYJNYM

Poza oczywistą dopuszczalnością badania konstytucyjności partii politycznych na etapie postępowania o wpis do ewidencji znaczną luką w prawie, zakładając oczywiście, iż nie był to świadomy zabieg ustawodawcy, w dziedzinie kontroli celów lub działalności partii politycznych przez Trybunał Konstytucyjny, jest brak jakiejkolwiek sankcji w razie ewentualnego stwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności partii nieujętej w ewidencji oraz nieubiegającej się o wpis. Jest to sytuacja niebezpieczna, bowiem organizacja polityczna, która działa w ten sposób, nie jest zagrożona utratą osobowości prawnej, której i tak nie posiada.

Możliwości zakończenia funkcjonowania partii politycznych określono w rozdziale VI obowiązującej ustawy o partiach politycznych. Art. 45 przewiduje dwie przyczyny likwidacji partii:

- 1) postanowienie sądu o wykreśleniu wpisu partii z ewidencji,
- 2) rozwiązanie, na podstawie uchwały uprawnionego statutowego organu partii.

Jak słusznie zauważa Michał Bartoszewicz, „ta druga ewentualność nie wydaje się być prawdopodobna zważywszy na fakt, iż partia w żadnej sytuacji nie ma takiego obowiązku. W związku z tym mocno wątpliwe jest, czy w praktyce Trybunał Konstytucyjny w ogóle zgodziłby się orzekać w takiej sprawie wiedząc, iż jego rozstrzygnięcie nie miałoby skutków prawnych”³⁷. *De lege ferenda* należałoby zatem postulować wprowadzenie do ustawy o partiach politycznych wyraźnego postanowienia, że Trybunał Konstytucyjny może zakazać działalności partii politycznej nieujętej w ewidencji oraz nieubiegającej się o taki wpis, a także dodatkowo regulacji, iż taka partia polityczna podlega likwidacji na określonych w ustawie zasadach.

³⁶ OTK ZU 2000/2, poz. 58.

³⁷ M. Bartoszewicz, *Nadzór ...*, s. 188.

Kontrola celów lub działalności partii politycznych może być prowadzona obecnie w trzech trybach:

- 1) jako postępowanie prowadzone w ramach nadzoru prewencyjnego, które zostało wszczęte na wniosek Sądu Okręgowego w Warszawie w przypadku powstania wątpliwości co do zgodności z Konstytucją celów lub zasad działania partii politycznej określonych w statucie. Dokonuje się ono na etapie rozpatrywania przez sąd wniosku o wpisanie partii politycznych do ewidencji. Inicjatorem kontroli konstytucyjnej jest wówczas Sąd Okręgowy w Warszawie, a postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym ma charakter wypadkowy w stosunku do właściwego postępowania (o wpis do ewidencji), przy czym od orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zależą losy tegoż postępowania. Jednocześnie kontrola prewencyjna ma charakter abstrakcyjny, zbliżony do kontroli zgodności aktów normatywnych z Konstytucją. Zadaniem Trybunału jest dokonanie wykładni statutu, programu i innych dokumentów, na których ma opierać się działalność partii, odtworzenie na tej podstawie jej celów lub zasad działania oraz – ostatecznie – skonfrontowanie ich ze standardami konstytucyjnymi. W postanowieniu Pp 1/02³⁸ Trybunał zwrócił uwagę, iż „(...) z samej natury kontroli prewencyjnej wynika, że nie może ona prowadzić do delegalizacji partii (inaczej niż w przypadku kontroli represyjnej); jej celem jest jedynie zapobieżenie wpisowi do ewidencji partii, które nie odpowiadają kryteriom prawnym lub zapobieżenie wprowadzeniu do statutu partii zmian, które nie spełniają tych kryteriów”;
- 2) jako postępowanie wszczynane na wniosek Sądu Okręgowego w Warszawie, jeżeli partia polityczna wprowadzi do statutu zmiany niezgodne z postanowieniami art. 8 ustawy o partiach politycznych³⁹;
- 3) postępowania prowadzonego z wniosku podmiotów konstytucyjnie określonych. Jest ono jednak dopuszczalne jedynie wobec partii już ujętych w ewidencji partii politycznych. Według Zdzisława Czeszejko-Sochackiego, Lesz-

³⁸ Orzeczenie to dotyczyło zmian w statucie partii „Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej”. W 2002 r. kongres partii działającej pod nazwą „Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej” uchwalił zmiany w statucie partii. Przewodniczący Rady Krajowej, Andrzej Lepper, zgłosił Sądowi te zmiany. Sąd nie wpisał ich jednak do ewidencji, ponieważ powziął wątpliwość co do tego, czy odpowiadają one wymogowi ustawowemu, aby struktury i działanie partii politycznej były zgodne z zasadami demokracji (art. 8 ustawy o partiach politycznych). Sąd zwrócił uwagę na to, że zmieniony statut partii przekazuje jej przewodniczącemu bardzo szeroki zakres kompetencji. Uczestniczący w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym Prokurator Generalny zgodził się z Sądem Okręgowym, że kwestionowane postanowienia statutu godzą w zasadę demokracji wewnątrzpartyjnej, co jest niezgodne z art. 8 ustawy o partiach politycznych. Do merytorycznego rozpoznania wątpliwości Sądu Okręgowego przez Trybunał Konstytucyjny jednak nie doszło, ponieważ w trakcie postępowania przed Trybunałem, na kolejnym kongresie partii Samoobrona RP, podjęto uchwałę o rezygnacji z uprzednio uchwalonych zmian w statucie i o wycofaniu zgłoszenia ich do ewidencji. Po otrzymaniu stosownego pisma przewodniczącego Leppera Sąd Okręgowy wycofał swój wniosek skierowany do Trybunału Konstytucyjnego, zaś ten postępowanie umorzył.

³⁹ Przepis ten stanowi: „Partie polityczne kształtują swoje struktury oraz zasady działania zgodnie z zasadami demokracji, w szczególności przez zapewnienie jawności tych struktur, powoływania organów partii w drodze wyborów i podejmowania uchwał większością głosów”.

ka Garlickiego i Janusza Trzcińskiego „(...) postępowanie to można by nazwać kontrolą następczą, jeśli dwa pierwsze postępowania, a więc opisane w art. 14 i 21 ustawy o partiach politycznych nazwać kontrolą prewencyjną (przez analogię do kontroli ustaw)”⁴⁰.

Według Michała Bartoszewicza „Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym może być rozpatrywane z punktu widzenia poszanowania proceduralnych praw partii politycznej istotnych nie tylko dla kontrolowanej partii, ale także dla zasadnego i obiektywnego rozstrzygnięcia Trybunału. Gwarancje praw partii politycznej w takim procesie wynikają bezpośrednio z zasad postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym”⁴¹. Podkreślenia wymaga w tym miejscu fakt, iż nie bez znaczenia jest zasada prawdy obiektywnej, wynikająca z art. 19 i 34 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Przepisy te stanowią, iż Trybunał w toku postępowania winien jest zbadać wszystkie istotne dla sprawy okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy, a także że uczestnicy postępowania zobowiązani są do składania Trybunałowi Konstytucyjnemu wszelkich wyjaśnień mających związek ze sprawą oraz do zgłaszania dowodów niezbędnych do jej wyczerpującego wyjaśnienia. Swoistą gwarancją proceduralną wobec partii politycznej podczas kontroli celów i działalności partii przez Trybunał jest orzekanie w tych sprawach w pełnym składzie, co wymaga udziału w rozprawie co najmniej dziewięciu sędziów. Tak więc wszyscy sędziowie Trybunału mogą wziąć udział w orzekaniu i nie jest możliwe pozbawienie ich tego prawa.

Niewątpliwie największe znaczenie w tym zakresie ma udział organu statutowego partii bądź też jej umocowanego przedstawiciela w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zgodnie z art. 33 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym o wpłynięciu wniosku lub pytania prawnego prezes Trybunału Konstytucyjnego informuje pozostałych uczestników postępowania, przekazując im odpisy wniosku lub pytania prawnego, a następnie poucza ich o prawie złożenia pisemnego wyjaśnienia. Przepis ten poprzez zagwarantowanie zasady kontradyktoryjności służy ochronie pełnoprawnego uczestnictwa partii politycznej w tym postępowaniu. Tak więc „(...) niedoręczenie jakichkolwiek pism, nawet gdyby uczestnik z innych źródeł posiadał informację o istnieniu i treści pisma powinno – na wniosek naruszonego w tych prawach uczestnika – spowodować odroczenie rozprawy”⁴².

Zgodnie z art. 55 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym osoby powołane do reprezentowania partii politycznej Trybunał stwierdza w oparciu o ustawę oraz statut partii. W sytuacji, gdy nie da się jednoznacznie stwierdzić, kto jest osobą upoważnioną do reprezentacji partii, albo gdy nie jest możliwe nawiąza-

⁴⁰ Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 186.

⁴¹ M. Bartoszewicz, *Nadzór ...*, s. 189.

⁴² Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, *Komentarz ...*, s. 186.

nie z tą osobą kontaktu, bądź też gdy nastąpiła zmiana osoby upoważnionej po wpłynięciu wniosku do Trybunału, ten uznaje za osobę upoważnioną osobę faktycznie kierującą partią podczas podjęcia przez nią zakwestionowanej we wniosku działalności niezgodnej z Konstytucją⁴³.

Obfity w treść normatywną jest ponadto art. 56 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Przepis ten ustala zasady rozpoznawania wniosków w sprawie zgodności z Konstytucją celów partii politycznych, które zostały określone w statucie partii politycznej lub jej programie. Następuje to na zasadach oraz w trybie przewidzianym dla rozpoznawania wniosków w sprawie zgodności aktów normatywnych z konstytucją. Według Michała Bartoszewicza „W związku z tym, iż kontrola zgodności aktów normatywnych z ustawą zasadniczą jest prowadzona przy użyciu odpowiednich metod wykładni, wydaje się, iż nie ma przeciwwskazań, aby podobne metody wykładni zastosować do interpretacji statutu”⁴⁴. Należy podkreślić, iż kompetencja Trybunału Konstytucyjnego polegająca na badaniu zgodności z konstytucją działalności oraz celów partii politycznych służy ostatecznie ochronie Konstytucji. W związku z tym ten właśnie fundamentalny cel powinien rzutować na metodę postępowania Trybunału Konstytucyjnego. W przypadku powstania wątpliwości co do działalności konkretnej partii politycznej, Trybunał powinien badać nie tyle oderwane od siebie działania danej partii bądź jej przedstawicieli, lecz raczej cały ciąg zdarzeń, tak aby ostatecznie orzec w sprawie zgodności całokształtu działalności tejże partii.

Pamiętać należy, iż zgodnie z art. 20 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w sprawach nieuregulowanych przez przedmiotową ustawę stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego. W postępowaniu dotyczącym badania konstytucyjności celów partii politycznych znaczenie prawne może mieć kilka przepisów kpc, które znajdują zastosowanie bądź wprost bez żadnych modyfikacji, bądź odpowiednio⁴⁵.

⁴³ Według Michała Bartoszewicza postanowienia te mogą być użyteczne, gdy określona partia, spodziewając się problemów związanych z oceną jej konstytucyjności, próbuje zagmatwać swoją strukturę i podział zadań w kierownictwie.

⁴⁴ M. Bartoszewicz, *Nadzór ...*, s. 192.

⁴⁵ Zob. A. Zieliński, *Zakres stosowania kpc w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Palestra” 1998, nr 7-8, s. 54.

WYKONYWANIE KONTROLI KONSTYTUCYJNOŚCI CELÓW I DZIAŁALNOŚCI PARTII POLITYCZNYCH PRZEZ TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Kształtowanie pozycji ustrojowej partii politycznych w systemie politycznym demokratycznego państwa prawnego było pewnym, dość złożonym procesem. W szczególności wyłoniło się zagadnienie partii politycznych i to zarówno w aspekcie stworzenia im szczególnych gwarancji swobodnego działania, jak też w aspekcie ograniczania ich swobody. Nie ulega wątpliwości, iż wszelkie regulacje, które w jakimkolwiek zakresie dotyczą kontroli partii politycznych, decydują o tym, jak będzie prowadzona polityka państwa. Właśnie to, że każda partia polityczna po rozpoczęciu swojej działalności może w przyszłości stać się partią rządzącą, stanowi fundament demokracji. Z drugiej strony konieczne jest roztoczenie nad partiami politycznymi kontroli wykonywanej przez niezależny organ, która zapobiegnie tworzeniu partii politycznych, które próbowałyby kwestionować pluralizm polityczny i lansować system monopartyjny. W Polsce tę właśnie rolę spełnia Trybunał Konstytucyjny.

EXECUTING THE CONTROL OF CONSTITUTIONALITY OF THE GOALS AND ACTIVITY OF POLITICAL PAR- TIES BY THE CONSTITUTIONAL TRIBUNAL

The formation of a system position of political parties in the political system of a democratic state was a quite complex process. Particularly, the issue of political parties arose both in the aspect of creating particular guarantees of free activity to them and in the aspect of limiting their freedom. Undoubtedly, all regulations which concern in any scope the control over political parties have a decisive effect on how the state's policy will be conducted. Owing to the fact that each political party after beginning its activity may become the ruling party in the future constitutes the foundation of democracy. On the other hand, it is necessary to exercise control over political parties by an independent body, which will prevent the creation of political parties, which could try to question the political pluralism and promote a mono-party system. In Poland this role is exercised by the Constitutional Tribunal.