

**Marcin Jastrzębski**  
Akademia Bydgoska  
im. Kazimierza Wielkiego

## **Implikacje zasady demokratycznego państwa prawnego na uregulowanie statusu partii politycznych w Polsce – wybrane problemy**

Główną podstawą ustrojową funkcjonowania partii politycznych w Polsce, podobnie jak w innych państwach demokratycznych, jest zasada pluralizmu politycznego. Zakazuje ona jednopartyjności oraz nakazuje państwu równe traktowanie ugrupowań politycznych. Obok tejże zasady wymienia się także wolność zrzeszania się w partiach politycznych przez obywateli. Obejmuje ona swobodę tworzenia, działalności oraz możliwości nieskrępowanego zakończenia bytu stowarzyszenia politycznego. Jednakże oprócz tychże norm prawnych bardzo istotną dla uregulowania statusu partii politycznych w Rzeczpospolitej stała się także konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego. Jej wpływ jest najbardziej widoczny w okresie od 1990 r. do 1997 r., kiedy to obowiązywała w Polsce głęboko znowelizowana Konstytucja PRL<sup>1</sup> oraz pierwsza polska ustawa o partiach politycznych (dalej: UoPP)<sup>2</sup>. Stało się tak dlatego, iż ustawa zasadnicza mimo, iż głęboko poprawiona była jednak aktem niedoskonałym, pochodzącym z innego niedemokratycznego ustroju, który wprowadzał system partyjny oparty na hegemonii jednej partii – Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Jednocześnie UoPP była bardzo oszczędna w treści – liczyła tylko osiem artykułów. Istniejące ówczesnie uregulowanie statusu prawnego stronnictw politycznych było więc dalekie od doskonałości i charakteryzowało się istnieniem licznych i bardzo istotnych luk prawnych. Nadanie tymże normom spójnego charakteru wymagało więc użycia innych regulacji. Jedną z podstawowych była tu zasada demokratycznego państwa prawnego. Dzięki temu, iż reguła ta ma bardzo obszerną treść, składa się z wielu

<sup>1</sup> Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r., tekst jednolity Dz.U. Nr 7 poz. 36 wraz z tzw. „nowelą grudniową” z 31 grudnia 1989 r. Dz.U. Nr 75, poz. 444, 1989 r.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r., Dz.U. Nr 54, poz. 312.

elementów, można było interpretować zgodnie z potrzebami demokratycznej oraz liberalnej aksjologii nawet tak ogólnikową i niejurydyczną konstytucję, jak Konstytucja PRL z 1952 r., i na jej gruncie rozpocząć w 1989 r. proces przebudowy ustroju i stosunków w państwie w kierunku demokratycznym.<sup>3</sup>

Nowa regulacja statusu partii politycznych dokonana w 1997 r.<sup>4</sup> jest o wiele obszerniejsza i jednocześnie spójniejsza, jednakże wydaje się, iż także w obowiązującym stanie prawnym możliwe jest stosowanie zasady demokratycznego państwa prawnego w odniesieniu do stronnictw politycznych. Wynika to z faktu szerokiego powiązania treściowego tejże reguły z zasadą pluralizmu politycznego. Można uznać, iż obie zasady nie mogą bez siebie wzajemnie istnieć w systemie prawnym. W doktrynie możemy znaleźć stwierdzenia, iż nie jest możliwym zrealizowanie założeń państwa prawnego w sytuacji kiedy nie ma demokracji politycznej, wolnych wyborów parlamentarnych i wyborów do samorządu terytorialnego oraz w momencie braku swobody działalności partii politycznych.<sup>5</sup> Państwo prawne nie traktuje społeczeństwa tylko jako całości ale uznaje także istnienie licznych *podziałów społecznych (grupy częściowe), pluralizm interesów i wartości. Powinno to znaleźć odbicie w normach ustanawianych przez państwo (prawo o partiach politycznych, stowarzyszeniach i zgromadzeniach).*<sup>6</sup> Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK) uznał z kolei, iż treść zasady pluralizmu politycznego wyznaczana jest przez treść innych podstawowych zasad ustroju Rzeczypospolitej, w szczególności zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady zwierzchnictwa narodu i legalności.<sup>7</sup>

Zanim przejdę do omawiania powyższych zagadnień należałoby krótko omówić treść zasady demokratycznego państwa prawnego. Reguła ta wprowadzona została do polskiego systemu prawnego nowelą grudniową z 1989 roku do Konstytucji z 1952 roku. Jej artykuł 1 stwierdzał, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Dokładnie takie samo brzmienie ma artykuł 2 ustawy zasadniczej z 1997 roku.<sup>8</sup> Najogólniej mówiąc demokratyczne państwo prawne to kraj rządzony prawem, w którym prawo znajduje się ponad państwem, gdzie normy prawne mają pierwszeństwo nad wszystkimi innymi regułami postępowania, szczególnie politycznymi. Jednocześnie państwo takie ma zabezpieczać wpływ obywateli na władzę państwową i ich udział w podejmowaniu decyzji, to znaczy wprowadzać reguły demokracji, w tym zwłaszcza

<sup>3</sup> Kruk M., *Konstytucyjne zasady podstawowe – ich znaczenie i katalog*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. Sokolewicz W., Warszawa 1998, s. 9

<sup>4</sup> Art. 11, 13 i 58 Konstytucji z 2.04.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 oraz nowa UoPP z 27.06.1997 r., tekst pierwotny Dz.U. Nr 98, poz. 604; tekst jednolity Dz.U. Nr 79, poz. 857 z 2001 r. z późniejszymi zmianami.

<sup>5</sup> Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2000, s. 16 oraz Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 17.

<sup>6</sup> Zamkowski W., *Wprowadzenie do zagadnień społecznego, demokratycznego, republikańskiego państwa prawnego*, [w:] *Demokratyczne państwo prawne (aksjologia, struktura, funkcje)*, red. Rot H., Wrocław 1992, s. 23.

<sup>7</sup> Orzeczenie TK z dn. 8.03.00 r., Pp1/99, OTK ZU 2000/2 poz. 58.

<sup>8</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483.

politycznej.<sup>9</sup> Zazwyczaj w doktrynie unika się jednoznacznego definiowania terminu demokratyczne państwo prawne. Głównym powodem takiego stanu rzeczy jest fakt, iż jest to byt bardzo obszerny w swojej treści i trudno ująć wszystkie jego aspekty, w związku ze swojej natury definicji. W związku z tym istotę tejsze reguły konstruuje się zazwyczaj poprzez określenie cech koniecznych do uznania państwa za demokratyczne i prawne.<sup>10</sup> Mirosław Wyrzykowski wyróżnia następujące właściwości demokratycznego państwa prawnego: konstytucjonalizm, ustawa jako podstawowe źródło prawa, związanie organów państwa prawem, podział władzy, konstytucyjna regulacja podstawowych praw i wolności obywatelskich wraz z efektywnym systemem ich ochrony, niezawisłość sądownictwa oraz proporcjonalność działania organów państwa.<sup>11</sup> W innych ujęciach tego problemu katalog cech przyznawanych państwu prawnemu jawi się podobnie. Są to np.: związanie organów państwa prawem, zagwarantowanie jednostkom prawa do sądu i rzetelnego postępowania sądowego przed nim oraz przed organami administracji publicznej, rozgraniczenie kompetencji organów państwa – podział władzy, jednolity, spójny i zupełny system praw i wolności jednostki, zapewnienie jednostkom stanu pewności prawa oraz bezpieczeństwo prawne ludzi.<sup>12</sup> Także w innych krajach elementy wymieniane jako części składowe zasady państwa prawnego wyglądają podobnie.<sup>13</sup>

Nie analizując dogłębnie wszystkich wymienianych cech warto się zastanowić, które z nich mogą wpływać na regulację statusu prawnego partii politycznych. Uprawnionym wydaje się stwierdzenie, iż w sposób pośredni, poprzez wykładnię poszczególnych norm prawnych, wszystkie elementy zasady demokratycznego państwa prawnego wpływają na status prawny partii politycznych, podobnie jak w przypadku całego polskiego systemu prawnego. Wynika to z faktu, iż reguła ta jest podstawową zasadą interpretacyjną dla całości polskich norm prawnych, w tym także dla unormowania statusu stronnictw politycznych. Jednakże znajdujemy także przykłady bezpośredniego zastosowania do statusu prawnego partii politycznych zasady państwa prawnego. Dokonywane jest ono zarówno przez naukowców jak i organy orzekające. Wpływ zasady

<sup>9</sup> Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji...*, s. 15; Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 15; *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2002, s. 75; pomijam tu kwestię rozróżnienia na państwo prawne formalne i materialne. Zob. Zamkowski W., *Wprowadzenie do zagadnień społecznego...*, s. 20 i nast.; Wyrzykowski M. *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji...*, s. 68-69; Morawska E., *Idea Rechtsstaat w Ustawie zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2000, s. 16-17.

<sup>10</sup> Zob. Wyrzykowski M. *Zasada demokratycznego państwa...*, s. 66, a także Morawska E., *Idea Rechtsstaat...*, s. 13.

<sup>11</sup> Szersze omówienie wymienionych elementów zob. Wyrzykowski M., *Zasada demokratycznego państwa...*, s. 68 i nast.

<sup>12</sup> *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2002, s. 74 i nast.

<sup>13</sup> W niemieckiej doktrynie prawnej wymienia się często następujące elementy zasady państwa prawnego: konstytucjonalizm, prawa i wolności obywatelskie istniejące na poziomie konstytucyjnym, podział władz, podstawą wszelkiej działalności państwa jest prawo, równość wobec prawa, skuteczna ochrona prawna przed działaniem władz, odpowiedzialność państwa za swoje błędy, proporcjonalność, przewidywalność działań państwa i zakaz nadużycia władzy. Por. Morawska E., *Idea Rechtsstaat...*, s. 14 i nast.

demokratycznego państwa prawnego na rozwój uregulowania statusu partii politycznych został wyraźnie określony przez doktrynę lub orzecznictwo w następujących aspektach: 1) tworzenia i rejestracji ugrupowań politycznych, 2) związanego z poprzednim zagadnieniem problemu osobowości prawnej partii, 3) sposobu delegalizacji stronnictw.

## 1.

Nowela grudniowa Konstytucji PRL uznała wolność zrzeszania się w partiach politycznych za jedną z podstawowych zasad ustrojowych.<sup>14</sup> Art. 4 Konstytucji stwierdzał, iż partie polityczne zrzeszają na zasadzie dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Jednocześnie nadano nowe znaczenie art. 84 Konstytucji głoszącemu prawo do zrzeszania się.<sup>15</sup> Ust. 1 tego artykułu głosił, iż Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom prawo zrzeszania się w celu rozwoju aktywności politycznej, społecznej, gospodarczej i kulturalnej. W ust. 2 tego przepisu wymieniano organizacje polityczne jako jeden z typów zrzeszeń skupiających obywateli polskich. Trybunał Konstytucyjny (dalej TK) stwierdził, iż partie były kwalifikowaną formą pojęcia organizacji politycznych.<sup>16</sup>

Analizując literalnie treść przepisów dotyczących ugrupowań politycznych, poza chęcią stworzenia partii politycznej i samym faktem związania się takiej organizacji nie wymagano od stronnictwa politycznego żadnych dokumentów założycielskich. Co więcej organizacja taka mogła działać bez rejestracji, nie miała tylko osobowości prawnej. Jednak ugrupowania polityczne, podobnie jak każda inna kategoria organizacji tworzonych na podstawie wolności zrzeszania się, musiały mieć pewne cechy szczególne pozwalające „zidentyfikować” daną organizację jako partię polityczną. Poza wymogami faktycznymi przed ugrupowaniami politycznymi *in statu nascendi* postawiono także pewne wymogi formalne.

TK dokonując wykładni art. 4 UoPP dotyczącego rejestracji stronnictw politycznych stwierdził także, że twórcy nowego ugrupowania politycznego muszą stworzyć dokument regulujący kwestie organizacyjne partii politycznej (pełniący rolę statutu) jak i formułować cele, jakie wyznaczają twórcy organizacji w jej działalności (co można utożsamiać z tezami programowymi). Uzasadnieniem takich wymogów wobec tworzonych ugrupowań politycznych były,

<sup>14</sup> Nowela z 31 grudnia 1989 r. Dz.U. Nr 75 poz. 444, 1989 r.

<sup>15</sup> Sformułowanie prawo interpretowane było w doktrynie jak i orzecznictwie TK jako wolność. Por. Sokolewicz W., *Partie polityczne w polskim prawie konstytucyjnym: wczoraj, dziś, jutro*, „Studia prawnicze”, 1991 r. zeszyt 4 (110), s. 18. Trybunał Konstytucyjny używał w odniesieniu do zrzeszania się w partie polityczne zamiennie terminu „prawo” lub „wolność”. Jednak omawiając szczegółowo ten problem wydaje się traktować uprawnienie do zrzeszania się jako wolność, gdyż nie przewiduje możliwości całościowego uregulowania prawa do zrzeszania się, a tylko określenie granic stowarzyszania się w partie polityczne. Zob. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 1996 r., sygn. akt W 14/95, OTK ZU 1996, nr 2, poz. 14, s. 136.

<sup>16</sup> Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 1996 r. w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 4 ust. 2 i 5 ustawy z 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych, sygn. akt W 14/95, OTK ZU 1996, nr 2, poz. 14, s. 136.

według Trybunału następujące tezy wynikające z definicji ustawowej partii politycznej:<sup>17</sup>

- 1) partia jako organizacja polityczna musi posiadać określoną strukturę wewnętrzną (regulowaną w odpowiednim dokumencie – statucie) opartą na zasadach równości i dobrowolności, a więc regułach demokratycznych;
- 2) cele partii odróżniają ją od innych organizacji społecznych, a także pozwalają stwierdzić, czy są one charakterystyczne dla ugrupowań politycznych.

Trybunał odniósł te wymagania zarówno do ugrupowań, które poddały się rejestracji, jak i partii nie zewidencjonowanych, dodając jednak, że w szczególności powinny te dotyczyć pierwszy z typów stronnictw.<sup>18</sup> Nie ma wątpliwości, iż każda partia powinna posiadać pewną strukturę i odrębne cele, uzasadnione przepisami, w tym zasadą demokratycznego państwa prawnego jest także obowiązek kształtowania przez stronnictwo organizacji wewnętrznej na zasadach demokratycznych. Wydaje się jednak, iż obowiązek posiadania dokumentu regulującego strukturę wewnętrzną ugrupowania (pełniącego rolę statutu), szczególnie w stosunku do stronnictw nie zewidencjonowanych jest wymogiem nadmiernym. Żaden z ówczesnie obowiązujących przepisów nie nakazywał wyraźnie partii nowo tworzonej posiadania takiego dokumentu. W związku z tym nasuwa się wątpliwość czy według zasady wyłączności materii ustawowej, możliwe było żądanie posiadania statutu od twórców ugrupowania politycznego, czy od partii, która nie poddała się procesowi rejestracji. Można by uznać, iż w tej sytuacji TK dokonał wykładni rozszerzającej, a nawet w pewien sposób stworzył normę prawną. Byłaby to norma, która *de facto* ogranicza wolność zrzeszania się, a więc godzi w wynikającą z demokratycznego państwa prawnego regułę istnienia spójnego i zupełnego systemu praw i wolności oraz ich ochronę. Z tego powodu niemożliwa byłaby delegalizacja partii *in statu nascendi* czy nie zewidencjonowanej tylko dlatego, iż nie posiada ona dokumentu statutowego.

W nowej regulacji ustawowej statusu stronnictw politycznych art. 9 wymaga od partii nie tylko posiadania statutu ale także szczegółowo określa jego treść. Wydaje się, że do takiej ewolucji przepisów szczególnie przyczyniła się zasada wyłączności materii ustawowej, będąca częścią konstrukcji państwa prawnego.

Kolejną kwestią, która pojawia się na gruncie obowiązujących uregulowań jest pytanie o możliwość istnienia partii politycznych nie wpisanych do ewidencji. Możliwość istnienia po 1990 r. partii politycznych niezarejestrowanych wynikała z przyjęcia założenia, iż podstawą ich tworzenia jest wolność zrzeszania się, która może być ograniczona tylko na gruncie jasno sformułowanej regulacji prawnej. UoPP z 1990 r. stwierdzała, że wciągnięcie ugrupo-

<sup>17</sup> Art. 1. UoPP z 1990 r. stwierdzał, iż partia polityczna jest organizacją społeczną występującą pod określoną nazwą, stawiającą sobie za cel udział w życiu publicznym, w szczególności przez wywieranie wpływu na kształtowanie polityki państwa i sprawowanie władzy.

<sup>18</sup> Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 1996 r., s. 136-137.

wania do ewidencji powoduje przyznanie mu osobowości prawnej, natomiast nie formułowała nakazu rejestracji partii politycznych. Na gruncie takiej regulacji TK jak i doktryna uznały, iż mogą istnieć i działać partie nie zewidencjonowane.<sup>19</sup>

Szereg wątpliwości co do możliwości istnienia takich ugrupowań pojawił się natomiast w momencie uchwalenia nowych aktów prawnych regulujących status partii politycznych w 1997 roku. Część doktryny uważała, iż nowa UoPP wyklucza możliwość tworzenia i działania stronnictw niezarejestrowanych. Autorzy powoływali się tutaj na art. 1 ust. 2 UoPP, który uzależniał korzystanie przez stronnictwa polityczne z praw wynikających z ustaw od wpisu do ewidencji partii.<sup>20</sup> Jednakże większość doktryny opowiedziała się za twierdzeniem, iż istnieje możliwość egzystencji partii niezarejestrowanych. Podstawą ich działania jest wtedy bezpośrednio art. 11 i 13 Konstytucji. Takie rozumowanie wynika z konstrukcji wolności zrzeszania się, która może być ograniczona tylko w sposób wyraźnie przewidziany prawem, a w innym wypadku obowiązuje zasada *in dubio pro libertate*.<sup>21</sup> Należy się z tym twierdzeniem zgodzić pomimo, iż art. 11 ust. 1 UoPP używa w odniesieniu do wpisu do rejestru partii politycznych trybu rozkazującego. Nie jest to jednak *przepis ustanawiający obowiązki członków partii politycznej, ale przepis proceduralny. Art. 11 UoPP odnosi się bowiem do ewidencji partii politycznych, na co wskazuje choćby tytuł rozdziału w jakim zawarty jest ten przepis.*<sup>22</sup>

Partia polityczna nie zewidencjonowana może zatem egzystować w polskim systemie prawnym. Ma ona jednak utrudnione zadanie. Nie może być jako organizacja podmiotem praw, jakiegokolwiek czynności prawne członków jej organów nie będą uznawane za działania organizacji. Stronnictwo takie nie może zaciągać zobowiązań ani posiadać odrębnego majątku. Ochronie prawnej nie podlega także nazwa, skrót i symbol graficzny takiego ugrupowania.

<sup>19</sup> Por. Uchwała TK z 24 kwietnia 1996, s. 137 oraz Chmaj M., Żmigrodzki M., *Status prawny partii politycznych w Polsce*, Toruń 1995, s. 47; Sokolewicz W., *Partie polityczne...*, s. 21.

<sup>20</sup> Zob. Sobczak J., *Konstytucyjna wolność tworzenia partii politycznych w Polsce*, [w:] *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, pod red. Granat M., Policastro P., Sobczak J., Lublin 2001; s. 194-195; Granat M., *Publicznoprawny status partii politycznej w świetle ustawy z 27 czerwca 1997 r., „Państwo i Prawo” 1998 r. nr 5, s. 33; Granat M., Zasada pluralizmu politycznego*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. Skrzydło W., Lublin 2000, s. 151; Granat M., Gorgol A., Sobczak J., *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2000, wydanie I, s. X. Jednakże wspomniani autorzy zmienili zdanie uznając, iż jeżeli Konstytucja nie wprowadza bezpośrednio takiego zakazu nie może on zostać wyinterpretowany z UoPP. Por. Granat M., Gorgol A., Sobczak J., *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 55.

<sup>21</sup> Zob. Zubik M., *Uwagi na temat partii politycznych i ich osobowości prawnej w świetle Konstytucji i ustawy o partiach politycznych*, Raport BSE, Warszawa 2000, s. 5-6; tenże, *Glosa do orzeczenia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 02.06.99 r.*, sygn. akt I ACz 753/99, „Przegląd Sejmowy” nr 4 (39)/2000, s. 106; Żmigrodzki M., *Nowy status partii politycznych (ustawa z 27 czerwca 1997 r.)*, „Przegląd Sejmowy” nr 4(27) 1998 r., s. 27, Majchrowski J., *Partie polityczne w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i prawo” Nr 11-12, 1998 r., s. 172, Czezejko-Sochacki Z., L. Garlicki, J. Trzciniński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 181; Chmaj M., *Wolność zrzeszania się*, [w:] *Wolności i prawa polityczne*, t. III, red. Skrzydło W., Kraków 2002, s. 68.

<sup>22</sup> Zubik M., *Uwagi na temat partii politycznych...*, s. 5.

Podsumowując, należy uznać, iż możliwość istnienia stronnictwa politycznego nie wpisanego do ewidencji jest przejawem szerokiego rozumienia przez polskiego ustawodawcę zakresu wolności zrzeszania się, wynika także z zasady konstytucjonalizmu i nadrzędności ustawy zasadniczej w polskim systemie prawnym. Zaznaczyć jednak trzeba, iż partia taka ma bardzo małą możliwość realizacji celów nakładanych na nią przez Konstytucję i ustawy.<sup>23</sup> Sposobność takiej egzystencji organizacji powinna jednak istnieć dopóki taka jest wola jej członków.

Kolejną kwestią, która wzbudzała wątpliwości z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego był sposób formalnego uznania egzystencji (przede wszystkim osobowości prawnej) ugrupowań politycznych, potocznie zwany rejestracją. Na początku rozważań tego problemu istotnym wydaje się przytoczenie rodzajów rejestracji wyróżnianych w doktrynie polskiej. Wiesław Chrzanowski wyróżnia:

- system pełnej swobody, gdzie zrzeszenie nie podlega żadnej weryfikacji przez organ władzy publicznej, a podstawą powstania korporacji jest umowa. System w zasadzie nie stosowany przy rejestracji partii politycznych;
- system notyfikacji polegający na zawiadomieniu określonego organu publicznego o powstaniu stowarzyszenia, który może złożyć zastrzeżenia i podjąć odpowiednie działania. Według autora taki charakter miał system rejestracji polskich partii politycznych w latach 1990-1997;
- system rejestracji (normatywny) polegający na uprzedniej weryfikacji przez organ publiczny spełnienia określonych warunków formalnych, wymaganych przez prawo. Uznawany za podstawowy dla zrzeszeń mających osobowość prawną;
- system koncesyjny gdzie rejestracja stowarzyszenia wymaga uprzedniej zgody organu publicznego. Zezwolenie to należy do dyskrejonalnych uprawnień państwa, jest niedookreślone, a kryteria rejestracji mają tutaj charakter ocenny.<sup>24</sup>

Część doktryny przyjęła, iż istnieją trzy systemy tworzenia partii politycznych. System rejestracyjny i koncesyjny, w zasadzie tożsame z wspomnianymi wyżej oraz pośredni – system administracyjny istniejący w momencie gdy organy administracji publicznej mają uprawnienie do sprawowania bezpośredniego nadzoru nad partiami politycznymi.<sup>25</sup> Niektórzy autorzy dodają do wspomnianych trzech systemów kolejny – system ewidencyjny lub inaczej notyfikacyjny polegający na zawiadomieniu właściwego organu publicznego o powstaniu partii, wykluczając jednocześnie jakąkolwiek kontrolę organów pań-

<sup>23</sup> Chmaj M., *Wolność zrzeszania się...*, s. 68.

<sup>24</sup> Chrzanowski W., *Zarys prawa korporacji. Część ogólna*, Warszawa 1997, s. 32-34.

<sup>25</sup> Taki podział systemów rejestracji partii politycznych został przeprowadzony w: Chmaj M., Żmigrodzki M., *Status prawny partii politycznych w Polsce*, Toruń 1995, s. 46; Chmaj M., Sokół W., Żmigrodzki M., *Teoria partii politycznych*, Lublin 1995, s. 70-71 oraz *Ustawa o partiach politycznych*, wprowadzenie Chmaj M., Kraków 1999, s. 40-42.

stwa w czasie tworzenia partii, jak i podczas jej dalszej działalności.<sup>26</sup> Taki podział przyjął także *de facto* Trybunał Konstytucyjny.<sup>27</sup>

W art. 4 UoPP z 1990 r. znalazły się postanowienia dotyczące rejestracji partii politycznej. Przepis ten uznawał, iż tylko poprzez zgłoszenie do ewidencji prowadzonej przez Sąd Wojewódzki w Warszawie ugrupowania polityczne uzyskują osobowość prawną. Zgłoszenie takie miało zawierać:

1. Nazwę i siedzibę partii.
2. Sposób wyłaniania organu upoważnionego do reprezentowania partii przy czynnościach prawnych.
3. Imiona, nazwiska i adresy co najmniej 15 osób mających zdolność do czynności prawnych (ta liczba wymagana była do założenia partii politycznej). Trzy z wymienionych osób dokonują zgłoszenia osobiście.
4. Zgłoszenie mogło również zawierać wzór symbolu (symboli) partii.

Poświadczenie zgłoszenia miało być dowodem nabycia osobowości prawnej.

Nie ulega wątpliwości, iż treść wspomnianego przepisu ustalała, iż sąd rejestrowy badał tylko wymogi formalne dotyczące ewidencjonowania partii. Według niektórych autorów, w Polsce zaczął obowiązywać powszechny w państwach demokratycznych, rejestracyjny system tworzenia partii politycznych, który polega na *uznaniu pełnej swobody tworzenia i działania partii politycznych, które po założeniu i spełnieniu pewnych warunków formalno-prawnych zostają zarejestrowane, przez co uzyskują osobowość prawną. Odmowa rejestracji może nastąpić wyłącznie z powodów określonych prawem i może zostać zaskarżona. Ostateczne rozstrzygnięcie w tej sprawie podejmuje zaś sąd powszechny lub konstytucyjny.*<sup>28</sup> Wymogi określone w art. 4 UoPP były więc tylko pewnymi formalno-prawnymi wymaganiami niezbędnymi do zarejestrowania partii politycznej i, co za tym idzie, uzyskania przez nią osobowości prawnej. TK stwierdził z kolei, iż mamy tu do czynienia z systemem mieszanym ewidencyjno-rejestracyjnym. Wynikało to z faktu, że wpis do ewidencji miał charakter konstytutywny, powodował przyznanie osobowości prawnej, dla nabycia której art. 37 Kodeksu Cywilnego (dalej: KC – przyp. M.J.) tworzy regułę ogólną – wpis do rejestru. Jednocześnie UoPP i Konstytucja ustanowiły obowiązek kontroli przez sąd rejestrowy wymogów formalnych, ale i merytorycznych (demokratyczności partii). W związku z tym dla uznania partii politycznej nie wystarczała, według Trybunału, zwykła notyfikacja, a ewidencja ugrupowań

<sup>26</sup> Sobczak J., *Nadzór nad partiami politycznymi sprawowany przez sąd i Trybunał Konstytucyjny w procesie rejestracji*, [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, Lublin 2000, s. 269-270; Sobczak J., *Konstytucyjna wolność tworzenia partii politycznych w Polsce*, [w:] *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, pod red. Granat M., Polcastro P., Sobczak J., Lublin 2001, s. 95 oraz Granat M., Gorgol A., Sobczak J., *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 56.

<sup>27</sup> Uchwała TK z 24 kwietnia 1996, sygn. akt W 14/95, OTK ZU 1996, nr 2, poz. 14, s. 139.

<sup>28</sup> Chmaj M., Sokół W., Żmigrodzki M., dz. cyt., s. 71.



politycznych prowadzona przez Sąd Wojewódzki w Warszawie pełniła rolę rejestru.<sup>29</sup>

Z omawianym artykułem związany był następujący przepis UoPP. Według art. 5 teŝe regulacji, zgodność z Konstytucją ewidencjonowanej partii politycznej mógł kontrolować tylko Trybunał Konstytucyjny. UoPP konkretyzowała przesłanki i procedurę delegalizacji partii politycznej oraz sposób przeprowadzenia innych czynności kontrolnych. Trybunał Konstytucyjny mógł przy okazji wydawania orzeczenia o sprzeczności celów lub działalności partii politycznej z Konstytucją zlecić wprowadzenie w określonym terminie zmian do statutu lub programu partii. Natomiast zakaz działalności partii wydawany był również na wniosek Prokuratora Generalnego, jeŝeli działalność partii politycznej zmierzała do zmiany przemocą konstytucyjnego ustroju Rzeczypospolitej lub wyrażała się w organizowaniu przez władzę partii stosowania przemocy w życiu publicznym. Prawomocne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o zakazie działalności partii politycznej powodowało wykreślenie jej z ewidencji. Partia podlegała następnie likwidacji na mocy przepisów postępowania likwidacyjnego z rozdz. 5 ustawy Prawo o stowarzyszeniach.<sup>30</sup> Taka procedura mogła zostać wszczęta w toku ewidencjonowania partii jak i w stosunku do organizacji juŝ działającej. Nadzór przeprowadzany przez TK w toku rejestracji nazywa się nadzorem meldunkowym.<sup>31</sup>

To lakoniczne uregulowanie sposobu ewidencjonowania i ewentualnego badania konstytucyjności stronnictw politycznych od początku spotkało się z krytyką doktryny. Eugeniusz Smoktunowicz stwierdził, iŝ budzi wątpliwość sam fakt tego czy Sąd Wojewódzki w Warszawie może odmówić przyjęcia zgłoszenia do ewidencji partii politycznej. Stwierdził on, iŝ jeŝeli zachodzi sprzeczność zgłoszenia z ustawą to sąd może tak uczynić. Jednocześnie autor wskazał na raŝącą rozbieżność pomiędzy art. 4 i 5 UoPP. W tym pierwszym nie ma mowy o dostarczeniu przez partię informacji o planowanych przez ugrupowanie celach. Czy w związku z tym sąd rejestrowy mógł ŝądać dostarczenia mu informacji nie wymaganych w ustawie? Jak bez takiej informacji Sąd Okręgowy mógł przedstawić TK sprawę dotyczącą sprzeczności celów partii z Konstytucją?<sup>32</sup> Dodatkowo autor skrytykował brak obowiązku przedstawiania przez rejestrowane ugrupowania statutu, który miałby potwierdzać demokratyczną strukturę wewnętrzną oraz działalność zewnętrzną partii. *Trudno znaleźć ra-*

<sup>29</sup> Uchwała TK z 24 kwietnia 1996, s. 140-141. Sąd Najwyższy z kolei uznał, ŝe w przypadku partii politycznych stosowany jest system ewidencyjny. Wynikało to jego zdaniem, z istotnych różnic pomiędzy ewidencjonowaniem partii a innymi rejestrami. Główną różnicą był wg SN fakt, iŝ partia nabywa osobowość prawną z chwilą zgłoszenia do ewidencji. Natomiast inne stowarzyszenia nabywały ją dopiero w chwili rejestracji. Jednocześnie SN uznał z niemożliwe stosowanie do ewidencjonowania partii politycznych innych przepisów z powodu braku odesłań i niedopuszczalności stosowania, w tym przypadku analogii. Por. postanowienie SN z 23.03.1995 r., III CZP 5/95, OSN I zba Cywilna, z. 7-8/95 oraz glosę aprobującą: Wrzolek-Romańczuk M. OSP 1996/3, s. 147. Wobec późniejszego orzeczenia TK tezy te wydają się być nieaktualne.

<sup>30</sup> Ustawa z dn. 7.04.1989 r., tekst jednolity Dz.U. 2001 r. Nr 79, poz. 855.

<sup>31</sup> Zob. Granat M., Gorgol A., Sobczak J., *Ustawa o partiach politycznych...*, s. XXX.

<sup>32</sup> Smoktunowicz E., *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992, s. 350.

*cyjonalne uzasadnienie rezygnacji prawodawcy z obowiązku przedstawienia statutu, choć taki obowiązek ciąży prawie na wszystkich innych organizacjach społecznych. Rezygnacja ta jest niewątpliwie rezultatem licytacji posłów i senatorów w uwalnianiu partii od obowiązków prawnych. Trzeba zatem przypomnieć, że statut jest zbiorem elementarnych reguł porządkujących funkcjonowanie każdej organizacji społecznej, toteż obowiązek posiadania przez partię statutu, zwłaszcza uzyskującej osobowość prawną, w żadnej mierze nie może być traktowany jako ograniczenie wolności.<sup>33</sup>*

Już wkrótce z pytaniami postawionymi przez autora musiał zmierzyć się TK. Przy okazji wpisywania do ewidencji partii Ruch dla Rzeczypospolitej dn. 16.02.1994 r. wpisano tę partię reprezentowaną przez osoby wchodzące w skład Zarządu Głównego partii. Dnia 30.06.1994 r. nastąpiło kolejne zgłoszenie, po którym Sąd Wojewódzki w Warszawie wpisał inne osoby niż te, które dokonały pierwszego zgłoszenia. Powodem tej zmiany było zbadanie przez sąd rejestrowy trybu wyłaniania Zarządu Głównego partii, przewidzianego w jej statucie.

To postanowienie wywołało szereg wątpliwości najpierw Sądu Apelacyjnego, rozpatrującego skargę na ten wpis, później Sądu Najwyższego i w końcu Prokuratora Generalnego, który zwrócił się o ustalenie przez Trybunał Konstytucyjny powszechnie obowiązującej wykładni art. 4 ust. 2 i 5 ustawy o partiach politycznych.

Podstawowymi pytaniami były tu następujące kwestie: jaka była rola sądu rejestrowego – notyfikacyjna czy rejestracyjna, to znaczy czy sąd przed postanowieniem w sprawie rejestracji mógł badać czy zachowano tryb wyłaniania organu przedstawicielskiego partii politycznej, czy w toku postępowania legalizującego partię polityczną sąd mógł żądać innych dokumentów niż przewidziane art. 4 ust. 2 UoPP, np. statutu partii, czy możliwa była odmowa wpisania partii politycznej do ewidencji ze względu np. na nie przedłożenie statutu lub naruszenie przepisów dotyczących wyłaniania organu reprezentującego partię?<sup>34</sup>

Prokurator Generalny zajął stanowisko, iż w istniejącym wtedy stanie prawnym Sąd Wojewódzki w Warszawie nie mógł:

1. *Żądać od osób zgłaszających partię do ewidencji, innych dokumentów niż wymienione w treści art. 4 ust. 2, a więc np. statutu,*
2. *dokonywać ustaleń dotyczących zachowania trybu przy wyłanianiu organu upoważnionego do reprezentowania partii.*

*Uznał on, iż odpowiedź na trzecie pytanie (...) staje się bezprzedmiotowa bo nie istnieje możliwość odmowy wpisania partii do ewidencji lub odmowy wpisania osób wchodzących w skład organu reprezentującego partię.<sup>35</sup>*

Stanowisko swoje uzasadniał Prokurator Generalny faktem ratyfikowania przez Rzeczypospolitą Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich

<sup>33</sup> Tamże, s. 351.

<sup>34</sup> Uchwała TK z 24 kwietnia 1996, s. 135.

<sup>35</sup> Tamże.

i Politycznych (dalej: MPPOiP) oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: EKPCz), które stwierdzają, że jakiegokolwiek ograniczenie prawa do swobodnego zrzeszania się może być tylko przewidziane przez ustawę i konieczne w demokratycznym społeczeństwie i w związku z tym *...brak w ustawie przepisów określających warunki tworzenia partii politycznej musi być interpretowany tak, że istnieje w tym zakresie pełna swoboda.(...) Zacytowane wypowiedzi posłów wskazują, że intencją ustawodawcy było zminimalizowanie wymagań wobec partii politycznych przy uzyskiwaniu przez nie osobowości prawnej. Wobec tego nie można uznać za przypadek przyjęcia w Ustawie o partiach politycznych koncepcji ewidencjonowania partii a nie ich rejestracji.*<sup>36</sup> Podsumowując Prokurator Generalny uznał, iż odmowa wpisania do ewidencji dotyczy jednego z praw podstawowych – wolności zrzeszania się, a według zasady państwa prawnego głównym wymogiem w tego rodzaju postępowaniu powinna być jednoznaczność określających go reguł.<sup>37</sup>

TK nie podzielił wniosku Prokuratora Generalnego, powołując się między innymi na:

1. Pojęcie partii politycznej (zarówno ustawowe – art. 1 UoPP, jak i doktrynalne);
2. Fakt, że według TK zgłoszenie partii politycznej do ewidencji miało charakter nie czysto notyfikacyjny, ale mieszany, notyfikacyjno-rejestracyjny (wynikało to, zdaniem Trybunału, m.in. z tego powodu, iż partia polityczna ma *ex definitione* działać metodami demokratycznymi. Wobec tego powinna podlegać ona pewnym wymogom merytorycznym, a czysty system notyfikacyjny wykluczałby taką kontrolę);
3. Obowiązek poddania – według art. 4 ust. 2 przepisów konstytucyjnych – celów partii, a także metod realizacji tych celów, kontroli TK, a więc również badania statutu partii;
4. Urzędowy charakter rejestru partii politycznych (co wiązało się z możliwością weryfikacji danych otrzymanych przez organ prowadzący rejestr).<sup>38</sup>

TK stwierdził także, iż z zasady państwa prawnego wynika dla państwa obowiązek stworzenia warunków dla pewności obrotu prawnego i w związku z tym, sąd rejestrowy powinien mieć także pewne uprawnienia kontrolne w stosunku do ewidencjonowanego ugrupowania. Dotyczyło to przede wszystkim celów partii oraz statutu.<sup>39</sup>

Trybunał odpowiedział twierdząco na pytania postawione przez Prokuratora Generalnego ustalając tym samym obowiązującą wykładnię art. 4 ust. 2 i 5 UoPP.<sup>40</sup>

Decyzja TK, umożliwiająca organowi rejestracyjnemu domaganie się od partii politycznej składającej wniosek o zalegalizowanie jej działalności dokumentów nie wymienionych w ustawie rodziła duże wątpliwości, czy można ją uznać za zgodną z zasadą demokratycznego państwa prawnego, a także brzmieniem art. 22 ust. 2 MPPOiP oraz art. 11 ust. 2 EKPCz. Przepisy te stwier-

<sup>36</sup> Tamże.

<sup>37</sup> Tamże.

<sup>38</sup> Szczegółowe wnioskowanie TK zob. tamże, 135-143.

<sup>39</sup> Tamże, s. 136.

<sup>40</sup> Tamże, s. 133.

dział, że wolność zrzeszania się może być ograniczona tylko na drodze przewidzianej prawem (czyli na mocy normy zawartej w ustawie), kiedy jest to konieczne w demokratycznym społeczeństwie. Postanowienia powyższe trzeba interpretować ściśle i zawężająco.

W cytowanej uchwale TK, opowiedział się za możliwością ograniczonej, wstępnej kontroli przez organ rejestrowy (Sąd Wojewódzki w Warszawie) zgłoszenia do ewidencji partii politycznej. Wydaje się, że działał tym samym w imię spójności prawa, porządku prawnego oraz pewności obrotu wynikających z zasady państwa prawnego. Jeżeli Sąd Wojewódzki nie mógłby żądać od rejestrowanego ugrupowania politycznego statutu, nie mógłby również za pośrednictwem Prokuratora Generalnego doprowadzić do wszczęcia przez Trybunał Konstytucyjny postępowania wyjaśniającego, czy cele i działalność partii politycznej nie są sprzeczne z Konstytucją (art. 5 ust. 1 ustawy o TK). Wynika to z faktu, iż bez zbadania m.in. statutu, organ rejestrowy nie miałby żadnej wiedzy co do celów, jakie stawia sobie partia rejestrowana. Jednak kwestią otwartą pozostaje pytanie, dlaczego ustawodawca nie wymienił wśród dokumentów wymaganych do rejestracji partii politycznej, także jej statutu oraz czy Trybunał Konstytucyjny nie dokonał wykładni rozszerzającej ograniczenia wolności zrzeszania się, a być może nawet czy nie „stworzył” nowego prawa, do czego nie jest uprawniony? W związku z tym nasuwa się kolejne pytanie: czy wykładnia ta była zgodna z zasadą demokratycznego państwa prawnego i międzynarodowymi standardami praw człowieka? Wydaje się, że możliwość żądania przez sąd rejestrowy dokumentu nie wymienionego w przepisie prawnym nie spełniała wymogu ograniczenia przewidzianego prawem i nie sprzyjała pewności prawa, a więc kolidowała z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Tego typu stwierdzenia możemy znaleźć w doktrynie, gdzie uważa się, iż stosowanie posiłkowo innych przepisów o rejestrach nie mogło zostać zastosowane do kwestii partii politycznych, gdyż są to specyficzne organizacje, których ograniczenia wolności zrzeszania się muszą być jasno określone w prawie.<sup>41</sup>

Jednocześnie TK stwierdził, iż zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego, a dokładnie regułą stanowiącą prawo do sądu, na decyzję w sprawie dotyczącej odmowy wpisania partii do ewidencji zgłaszającym przysługuje środek odwoławczy od decyzji Sądu Wojewódzkiego w Warszawie.<sup>42</sup> Rozwiąło to wątpliwości Sądu Apelacyjnego czy może przyjąć zażalenie i w jakim zakresie je rozpatrywać.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Zob. Żmigrodzki M., *Głosa do uchwały Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 178.

<sup>42</sup> Uchwała TK z 24 kwietnia 1996, s. 144.

<sup>43</sup> Jednakże warto tu zwrócić uwagę na wcześniejsze orzeczenie Sądu Najwyższego, który stwierdził, iż do postępowania ewidencyjnego w sprawie partii politycznych nie można stosować w drodze analogii innych przepisów, w tym KPC, natomiast to postępowanie nie przewiduje środka odwoławczego gdyż przepisy tego wyraźnie nie wskazują. Por. Postanowienie Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 23 marca 1995 r., III CZP 5/95, „Przegląd Sądowy” 1998 nr 6, s. 94 i nast. TK zastosował tu jednak bezpośrednio zasadę państwa prawnego, co pozwoliło taki środek odwoławczy ustanowić. Wydaje się jednak, iż taka wykładnia koliduje z zasadą wyłączności ustawowej oraz regułą związania organów państwa prawem.

Nowe uregulowanie sposobu ewidencjonowania partii politycznych wzięło pod uwagę wiele z powyższych wątpliwości. Dzięki temu stworzono w miarę spójny system rejestracyjny stronnictw, gdzie procedura i wymogi wobec stowarzyszeń politycznych zostały jasno przedstawione w przepisach prawnych. Zagadnienia te reguluje rozdz. III UoPP z 1997 r. Jednakże również to uregulowanie nie jest wolne od luk. Nowa ustawa wprowadza możliwość badania, w toku rejestracji, zgodności partii politycznej z konstytucją. Jest to część merytoryczna nadzoru meldunkowego zwana w doktrynie nadzorem prewencyjnym.<sup>44</sup> Takie badanie składa się z dwóch stadiów. W pierwszym etapie sąd rejestrowy ma obowiązek analizować, oprócz kryteriów formalnych zgłoszenia, także treść programu i statutu partii pod względem ich zgodności z Konstytucją. Jeżeli powźmie on wątpliwości co do zgodności celów partii lub jej zasad działania określonych w statucie i programie z ustawą zasadniczą, sąd ma obowiązek zawiesić postępowanie i wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego, który bada zgodność z Konstytucją celów stronnictw politycznych (art. 14 UoPP). Jednakże żadna norma prawna nie nakazuje stronnictwu przedstawienia sądowi rejestrowemu programu partii. Należy zaznaczyć, iż to ten dokument może mieć zasadnicze znaczenie przy ocenie zgodności celów ugrupowania z konstytucyjnymi ograniczeniami tworzenia partii politycznych. Jednak, zgodnie z zasadą wyłączności materii ustawowej, brak obowiązku przedstawienia programu powoduje, iż *analiza programu partii przez sąd w fazie zgłoszenia, dokonywana jest tylko w przypadku, gdy został on dołączony fakultatywnie do dokumentów zgłoszeniowych.*<sup>45</sup>

## 2.

Kolejnym zagadnieniem z zakresu statusu partii politycznych, w którym możemy znaleźć szereg implikacji zasady demokratycznego państwa prawnego jest problem osobowości prawnej stronnictw politycznych.

Partie polityczne, podobnie jak i inne organizacje społeczne, aby móc skutecznie działać powinny posiadać jako pewna struktura podmiotowość prawną oraz możliwość podejmowania działań wywołujących skutki prawne. Uzyskanie praw i obowiązków oraz możliwość swobodnego dysponowania nimi dla innych podmiotów niż osoby fizyczne, wiąże się w polskim systemie prawnym z nabyciem osobowości prawnej.

Pod rządami starej UoPP ugrupowania polityczne uzyskiwały osobowość prawną z chwilą zgłoszenia do ewidencji (art. 4 ust. 1 UoPP z 1990 r.). Z literalnej interpretacji tego przepisu wynikałoby, iż przed jakimkolwiek formalnym badaniem wniosku partia polityczna dopuszczona byłaby do obrotu prawnego. Jednak w świetle orzecznictwa TK, opartego na posiłkowym stosowaniu art. 37 KC należy uznać, iż stronnictwo polityczne uzyskiwało według starej UoPP osobowość prawną dopiero w momencie uzyskania wpisu do ewidencji. Podstawą tego wnioskowania było zadbanie o pewność obrotu prawnego. Według Trybunału istniała konieczność kontroli formalnej zgłoszenia do ewi-

<sup>44</sup> Zob. Granat M., Gorgol A., Sobczak J., *Ustawa o partiach politycznych...*, s. XXX oraz Sobczak J., *Konstytucyjna wolność tworzenia partii politycznych w Polsce...*, s. 199.

<sup>45</sup> Granat M., Gorgol A., Sobczak J., *Ustawa o partiach politycznych...*, s. 66.

dencji partii politycznej, gdyż inaczej nie można było zweryfikować prawdziwości danych zawartych we wniosku ugrupowania. Przyznanie osobowości prawnej nie mogło być uzależnione tylko od woli członków partii, gdyż państwo dopuszczając takie ugrupowanie do obrotu prawnego ponosiło odpowiedzialność za taką decyzję. Co więcej, państwo miało, wynikający z zasady państwa prawa, obowiązek stworzenia warunków dla pewności obrotu prawnego. Tenże nakaz wynikał z powinności zapewnienia przez demokratyczne państwo prawne bezpieczeństwa prawnego jednostkom. Ewentualny odpis z ewidencji miał znaczenie nie tylko publiczno- ale i prywatno-prawne, w związku z tym podanie w zgłoszeniu nieprawdziwych danych mogłoby mieć dalekosiężne skutki w obrocie prawnym. TK stwierdził więc, że uzyskanie przez partię polityczną osobowości prawnej nie następowało w chwili jej zgłoszenia do ewidencji, a w momencie poświadczenia zgłoszenia przez Sąd Wojewódzki. Badanie formalne wniosku rozciągało się także na statut ugrupowania, który zawierał dane niezbędne dla zgłoszenia partii do ewidencji.<sup>46</sup> Taka wykładnia Trybunału, próbująca usunąć oczywiste luki w prawie powodowała wątpliwości, czy organ kontroli konstytucyjnej nie stworzył prawa, do czego nie miał kompetencji. Szczególnie kontrowersyjne wydaje się tutaj zastosowanie posiłkowo kodeksu cywilnego, który wyraźnie wskazywał, iż powstanie osób prawnych regulowane jest przez właściwe przepisy, a te dotyczące partii politycznych wyraźnie wskazywały, iż uzyskują one osobowość prawną w momencie zgłoszenia do ewidencji. Można uznać, iż taka wykładnia TK nie spełniała kryterium wyłączności materii ustawowej. W tym wypadku sąd konstytucyjny chroniąc jedną z części zasady państwa prawnego – bezpieczeństwo prawne – naruszył inną część: wymóg ustawowej regulacji zakresu praw i wolności oraz obowiązek istnienia podstawy prawnej dla działania organów władzy publicznej. Wydaje się, że w sytuacji kiedy sposób nabycia osobowości prawnej przez partię był pełen luk, TK dał prymat wartościom uważanym przez niego za istotniejsze – opowiedział się za pewnością obrotu.

Wątpliwości związane z momentem uzyskania przez partie polityczne osobowości prawnej rozwiła uregulowanie statusu partii politycznych z 1997 r. stwierdzające, iż następuje ono w momencie wpisania ich do ewidencji (art. 16 UoPP). Po umieszczeniu w rejestrze stronnictwa mogą korzystać z praw wynikających z ustaw, a także ich nazwa, skrót i symbol graficzny korzystają z ochrony prawnej przewidzianej dla dóbr osobistych (art. 1 ust. 1 oraz art. 17 UoPP). Partia zewidencjonowana jest podmiotem praw i obowiązków, może zaciągać zobowiązania, a także działać poprzez swoje statutowe organy. Ma więc pełną zdolność prawną oraz zdolność do czynności prawnych, w tym zdolność sądową.<sup>47</sup>

### 3.

Kolejny fragment regulacji statusu prawnego partii politycznych, który wymagał bezpośredniego zastosowania zasady demokratycznego państwa

<sup>46</sup> Zob. Uchwała TK z 24 kwietnia 1996, s. 136-137, 142-143.

<sup>47</sup> Granat M., Gorgol A., Sobczak J., *Ustawa o partiach politycznych...*, s. 72.

prawnego dotyczył możliwości delegalizacji tychże stronnictw. Według polskiego ustawodawstwa powstałego po 1989 r. czynności tej dokonywał TK. Orzekał on o sprzeczności z Konstytucją celów i działalności partii politycznych<sup>48</sup>. Art. 84 ust. 3 Konstytucji z 1952 r. mówiący, że zakazane jest tworzenie zrzeszeń i udział w zrzeszeniach, których cel i działalność godzą w ustrój polityczny i społeczny albo prawny RP.

Trybunał Konstytucyjny kontrolując partię polityczną mógł wydawać dwa typy orzeczeń. Po pierwsze, interwencja organu chroniącego ustawę zasadniczą mogła nastąpić w momencie, gdy zaistniało podejrzenie, iż cele lub działalność partii politycznej są sprzeczne z Konstytucją. Trybunał orzekając o takiej niezgodności mógł nakazać partii zmiany w statucie lub w programie partii nie delegalizując jej (art. 5 ust. 1 UoPP). Jeżeli partia nie dokonała konwalidacji wspomnianych dokumentów w określonym przez Trybunał czasie, orzeczenie o sprzeczności celów partii wyrażonych we wspomnianych dokumentach nabrało mocy prawnej.

Drugi rodzaj kontroli partii politycznej mógł zostać wszczęty przez Prokuratora Generalnego w momencie, gdy działalność ugrupowania zmierzała do zmiany przemocą konstytucyjnego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej lub polegała na organizowaniu przez władze partii stosowania przemocy w życiu publicznym. Trybunał mógł zakazać jej działalności (art. 5 ust. 2 UoPP). Takie uregulowanie chroniło porządek ustrojowy III RP, w tym samą zasadę pluralizmu politycznego, a także demokratycznego państwa prawnego, przed działalnością ugrupowań antysystemowych, niedemokratycznych.

O ile nie było wątpliwości co do postanowień materialnych dotyczących ograniczenia prawa do zrzeszania się w partiach politycznych, to pojawiły się problemy dotyczące przepisów proceduralnych dotyczących orzekania przez TK o niezgodności celów i działalności partii politycznych z Konstytucją. Według art. 2 ustawy z 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym mógł on badać treść zakwestionowanego aktu prawnego, kompetencje do jego wydania, dochowanie trybu jego ustanowienia. Pierwotną funkcją Trybunału było dokonywanie „sądu nad prawem” a nie „sądu nad faktami”. Po nowelizacji Ustawy o TK i uchwaleniu Ustawy o partiach politycznych w 1990 r. do kompetencji Trybunału dodano badanie celów i działalności partii politycznych. Jednak za tą zmianą nie poszła nowelizacja Ustawy o TK ani Uchwały Sejmu z 30. 07. 1985 r. w sprawie szczegółowego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym<sup>49</sup>. W związku z zaistniałą sytuacją Trybunał 06. 10. 1993 r. wydał uchwałę<sup>50</sup> odnoszącą się do powstałego stanu prawnego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził w niej, iż *zbliżony rodzajowo charakter oceny celów partii i ustalania konstytucyjności prawa oznacza, że przepisy ustawy i uchwały Sejmu określające tryb postępowania Trybunału Konstytucyjnego mogą być odpowiednio stosowane dla wydania orzeczenia o zgodności*

<sup>48</sup> Zob. art. 4 ust. 2 Konstytucji i art. 1 ust. 1 pkt. 3 Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, tekst jednolity Dz.U. 1991 r., Nr 109, poz. 470.

<sup>49</sup> Dz.U. 1985 r., Nr 39, poz. 184.

<sup>50</sup> Uchwała TK z 6. 10. 93 r., sygn. akt W15/92, OTK. 1993 cz. II poz. 49, s. 474-481.

celów partii z Konstytucją, jeżeli są to cele zawarte w statutach bądź programach politycznych jako oficjalnych dokumentach partii.<sup>51</sup> Natomiast jeżeli chodzi o orzekanie w sprawach działalności partii politycznych (próbujących przemocą zmienić ustrój RP lub organizujących stosowanie przemocy w życiu publicznym) Trybunał stwierdził, że nie istnieją procedury pozwalające mu orzekać w tym zakresie. Trybunał Konstytucyjny powołał się na fakt, iż *o ile w postępowaniu mającym na celu orzeczenie o konstytucyjności prawa z reguły niewielkie znaczenie mają przepisy dotyczące postępowania wstępnego, przeprowadzenie dowodów, ról procesowych poszczególnych uczestników, ciężaru dowodów i wielu innych kwestii związanych tradycyjnie z postępowaniami przed niezawisłymi organami, o tyle kwestie te stają się pierwszorzędnymi, gdy rozstrzyganie dokonywane jest w oparciu o klasyczny model sądowego stosowania prawa, do którego to modelu zbliża się orzekanie Trybunału Konstytucyjnego w zakresie badania sprzeczności z Konstytucją działalności partii politycznej.*<sup>52</sup>

W związku z powyższym Trybunał orzekł, iż istnieje luka w prawie i bez jej usunięcia nie istnieje możliwość delegalizacji partii politycznej ze względu na podjęte przez nią działania faktyczne. Co najważniejsze, w ustaleniu tym Trybunał Konstytucyjny odwołał się do zasady demokratycznego państwa prawnego stwierdzając, że *postępowanie w sprawie działalności partii politycznej, sprzecznej z Konstytucją, a w szczególności jej delegalizacja, dotyczy jednego z fundamentalnych praw obywatelskich – prawa do zrzeszania się (...). W państwie prawnym podstawowym wymogiem stawianym tego rodzaju postępowaniom musi być jednoznaczność określających go reguł. Wymaga tego przede wszystkim gwarancyjna funkcja prawa. Jednoznaczne rozstrzygnięcie ustawowe w tej kwestii jest niezbędne właśnie ze względu na konieczność ochrony prawa do zrzeszania się, w tym przypadku poprzez zagwarantowanie prawa do obrony partiom, w stosunku do których toczy się postępowanie delegalizacyjne czy też inne postępowanie ze względu na działalność partii niezgodną z Konstytucją.*<sup>53</sup> Także Prokurator Generalny, który wniósł sprawę do TK powoływał się na gwarancyjną funkcję prawa<sup>54</sup>, która wynika wprost z zasady demokratycznego państwa prawnego.

Od 1997 r. w nowej Konstytucji i UoPP z 1997 r. zupełnie inaczej uregulowano kwestię delegalizacji partii politycznych. Przede wszystkim przyjęto w całości sugestie TK co do procedury delegalizacyjnej stronnictw i skonstruowano ją zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Sąd konstytucyjny ma możliwość likwidacji partii politycznych nie tylko ze względu na głoszone przez nie tezy programowe ale także na działalność ugrupowania. Aby zabezpieczyć pozycję partii politycznej w tego rodzaju postępowaniu może

<sup>51</sup> Tamże, s. 477.

<sup>52</sup> Tamże, s. 478.

<sup>53</sup> Tamże, s. 480.

<sup>54</sup> Tamże, s. 475.



aktywnie uczestniczyć jej przedstawiciel oraz stosuje się posiłkowo Kodeks Postępowania Karnego.<sup>55</sup>

Rozszerzono także podstawy delegalizacji stronnictw politycznych. Zawiera je przede wszystkim art. 13 ustawy zasadniczej, ale pewne zakazy tworzy także art. 11. Otóż zakazane jest istnienie następujących ugrupowań politycznych:

- 1) odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu,
- 2) a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową,
- 3) stosujących przemoc w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa,
- 4) przewidujących utajnienie struktur lub członkostwa,
- 5) nie stosuje tzw. demokracji wewnętrznej, czyli dobrowolności i równości obywateli (art. 11 ust. 1),
- 6) zamierzających wpływać metodami niedemokratycznymi na kształtowanie polityki państwa (art. 11 ust. 1),
- 7) utajniających sposób finansowania (art. 11 ust. 2).<sup>56</sup>

Wydaje się, iż przynajmniej jedna z wymienionych przesłanek może kolidować z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Pierwszy zakaz wymienia trzy konkretne ideologie, których totalitarnych metod i praktyk nie mogą stosować partie polityczne. Pojawia się tu pytanie, jakie metody i praktyki nawiązujące do wspomnianych systemów ideologicznych powinien brać pod uwagę TK jako niezgodne z ustawą zasadniczą. Czy będzie to każde nawiązanie np. do myśli Marksa lub nazwanie partii komunistyczną. Takie brzmienie art. 13 Konstytucji wywołało krytykę. Jan Majchrowski stwierdził, iż *Na uwagę zasługuje art. 32 ust. 3 projektu (będący pierwowzorem art. 13 Konstytucji wyrażonym w projekcie obywatelskim konstytucji – przyp. M.J.) zakazujący tworzenia „partii politycznych i stowarzyszeń” o programie totalitarnym – przy czym expressis verbis wymieniono tu program nazistowski i komunistyczny. (...) Otóż Sąd Najwyższy (jako organ kompetentny – według tego projektu – przyp. M.J.) zmuszony byłby oceniać nie tyle zgodność działań partii z porządkiem prawnym, ile dokonywać oceny jej programu pod kątem ewentualnego występowania w nim elementów totalitarnych, w tym nazistowskich i komunistycznych. Sąd mógłby tego dokonywać jedynie na podstawie opinii biegłych politologów i specjalistów doktryn politycznych. Pole do ocen czysto arbitralnych byłoby bardzo szerokie.*<sup>57</sup>

<sup>55</sup> Zob. art. 55-58 Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1.08.1997 r., Dz.U. Nr 102, poz. 643.

<sup>56</sup> Zob. również Granat M., Gorgol A., Sobczak J., *Ustawa o partiach politycznych...*, s. 67; Sobczak J., *Konstytucyjna wolność tworzenia partii politycznych...*, s. 189-194; Majchrowski J., *Status prawny partii komunistycznej w Polsce współczesnej*, [w:] *Historia et ius. Księga pamiątkowa ku czci księdza profesora Henryka Karbownika*, red. Dębiński A., Górski G., Lublin 1998, s. 599 i następn.

<sup>57</sup> Majchrowski J., *Partie polityczne w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i prawo” nr 11-12/97, s. 168-169.

Wydaje się więc, iż wspomniany zakaz może stać w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego, która wymaga od norm prawnych precyzyjnego ograniczania praw i wolności. Przykładem problemów przed jakimi stanąć może TK w przypadku orzekania delegalizacji partii politycznej ze względu na wspomniane totalitarne metody i praktyki jest przypadek partii Związek Komunistów Polskich „Proletariat”. Ugrupowanie to zostało wykreślone z ewidencji partii politycznych z powodu niedostosowania swoich dokumentów ewidencyjnych do nowej UoPP z 1997 r. Decyzję ostateczną podjął 10 kwietnia 2002 r. SN.<sup>58</sup> W czasie postępowania rejestracyjnego do Sądu Okręgowego wpłynął wniosek Związku Zawodowego „KONTRA”, który domagał się wystąpienia organu ewidencyjnego do TK o zbadanie zgodności z Konstytucją celów i zasad działania zawartych w statucie Związku Komunistów Polskich „Proletariat”. Podstawą delegalizacji „Proletariatu” miały być, według związku „KONTRA” tezy z deklaracji programowej i statutu partii. Dotyczyło to szczególnie nawiązania do ideowo-teoretycznego dziedzictwa Marksa, Engelsa, Lenina oraz z doświadczeń walk klasowych i budowy PRL oraz kwestionowania suwerenności Polski. Zarówno Sąd Okręgowy w Warszawie, jak i powiadomiona wcześniej przez wspomniany związek zawodowy prokuratura stwierdziły, iż *hasło walki o interesy klasy robotniczej nie jest niezgodne z art. 13 Konstytucji. Sąd nie znalazł podstaw do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w trybie art. 14 pkt 1 Ustawy o partiach politycznych.*<sup>59</sup> Jednocześnie w doktrynie pojawiły się opinie, iż partia „Proletariat” jest sprzeczna z Konstytucją. Wspomniany już Jan Majchrowski stwierdza iż partia ta nazywając się marksistowsko-leninowską staje się *de facto* ugrupowaniem rewolucyjnym dążącym do obalenia ustroju współczesnej Polski i wprowadzenia dyktaturę jednej klasy społecznej – proletariatu. W związku z tym dąży do zmiany Konstytucji poprzez stosowanie przemocy.<sup>60</sup> Interpretacją, która próbuje doprecyzować kontrowersyjne brzmienie wspomnianego fragmentu art. 13 Konstytucji i pogodzić go z wymogiem precyzji, jakim powinien się on charakteryzować w państwie prawnym wydaje się być propozycja Piotra Winczorka. Stwierdza on, że podstawą normy delegalizującej partię polityczną jest odwoływanie się do doktryn i praktyk o charakterze totalitarnym. Natomiast wymienione w art. 13 historyczne ideologie są tylko pewnymi przykładami.<sup>61</sup>

Jednocześnie TK stwierdził, iż zasada demokratycznego państwa prawnego może mieć istotne zastosowanie przy określeniu ewentualnej niekonsty-

<sup>58</sup> Sygn. akt 1 CZ 190/01, [w:] Zespół akt ewidencyjnych Sądu Okręgowego w Warszawie, sygn. akt EwP 11, s. 161-162. Kasacja została odrzucona ze względów proceduralnych. Wcześniej zostały wydane dwa postanowienia Sądu Apelacyjnego. Pierwsza apelacja ZKP „Proletariat” została uwzględniona (sygn. akt I ACa 76/99, tamże, s. 88-89), druga natomiast, po ponownym rozpatrzeniu sprawy przez Sąd Okręgowy, została odrzucona (sygn. akt I ACa 1181/00, tamże, s. 132-137).

<sup>59</sup> Postanowienie SO w Warszawie w sprawie wniosku Związku Zawodowego „KONTRA” z 09.10.98 r. sygn. akt Ew 70/98 [w:] Zespół akt ewidencyjnych Sądu Okręgowego w Warszawie, sygn. akt EwP 11, s. 62; por. także odpowiedź Prokuratury Rejonowej Szczecin – Śródmieście na wniosek Związku Zawodowego „KONTRA”, tamże, s. 24.

<sup>60</sup> Szczegółowe wnioskowanie zob. Majchrowski J., *Status prawny partii komunistycznej w Polsce...*, s. 599 i nast.

<sup>61</sup> Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji...*, s. 25.

tucyjności partii politycznej. Rozpatrując sprawę ugrupowania Chrześcijańska Demokracja III Rzeczypospolitej Polskiej oskarżonego o brak demokracji wewnętrznej, sąd konstytucyjny doszedł do wniosku, iż sposób kształtowania przez stronnictwo swojej struktury wewnętrznej odchodzi w znacznym stopniu od zasady wyboru wszystkich organów partii i budzi wątpliwości. TK uznał jednakże, 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 Konstytucją.*<sup>62</sup>

Wydaje się, iż taka wykładnia sposobu wnioskowania o sprzeczności z ustawą zasadniczą partii politycznych nie dotyczy tylko kryterium demokracji wewnętrznej stronnictwa ale może zostać rozciągnięta przez TK na wszystkie przesłanki umożliwiające delegalizację zrzeszeń politycznych. Szczególnie dotyczyć to będzie nieprecyzyjnego sformułowania dotyczącego nawiązywania do totalitarnych doktryn. Zatem zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego tylko bezsporne nawiązywanie do totalitarnych metod i praktyk przez partię polityczną może spowodować delegalizację takiego ugrupowania. Pojawienie się jakichkolwiek wątpliwości będzie skutkować uznaniem stronnictwa za zgodne z Konstytucją.

\*\*\*

Podsumowując: zasada demokratycznego państwa prawnego jest wytyczną dotyczącą całego systemu prawnego, w tym przepisów regulujących status partii politycznych. W tychże normach zasada ta znajduje również szczególne zastosowanie, przede wszystkim z powodu treściowego powiązania wspomnianej reguły z zasadą pluralizmu politycznego oraz dlatego, iż tworzenie i działalność partii politycznych jest częścią wolności zrzeszania się. Swoboda ta należy do katalogu praw i wolności, który jest jedną z podstaw demokratycznego państwa prawnego. Najczęściej stosowano zasadę państwa prawnego bezpośrednio do regulacji statusu partii politycznych w latach 1990-97. Służyło to organom orzekającym do „załatania” oczywistych luk prawnych tamtej regulacji. Sytuacja często przybierała dramatyczną formę w przypadkach kiedy TK broniąc jednej z wartości należącej do zasady państwa prawa łamał jednocześnie inną część tejże reguły. Organy orzekające musiały tu niejako wybrać, która z wartości jest ważniejsza w demokratycznym państwie i np. decydowały się na ochronę pewności obrotu.

Sytuacja zmieniła się po roku 1997 kiedy to powstała w miarę spójna regulacja statusu partii politycznych. Jednakże również współcześnie zasada państwa prawnego ma tu zastosowanie poprzez odnoszenie się przez jej pryzmat do istniejących jeszcze luk prawnych, np. braku obowiązku składania przez partię programu w toku rejestracji. Ale nade wszystko zasada państwa prawnego potrzebna jest do ustalenia szczegółowej wykładni przepisów dotyczących stronnictw politycznych. Jest to szczególnie istotne w sprawach tak fundamentalnych dla bytu partii jak kwestia ich ewentualnej delegalizacji.

<sup>62</sup> Orzeczenie TK z dn. 8.03.00 r., Pp1/99, OTK ZU 2000/2 poz. 58, podsumowanie.